

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



DOTTORATO DI RICERCA IN
“SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA”
XXVII CICLO

Tesi di Dottorato
in
DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA

***Gli strumenti normativi per il contrasto al terrorismo
internazionale tra diritto dell’Unione e diritto interno***

Tutor

Chiar.mo Prof. Roberto Mastroianni

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Marco Musella

Dottoranda

Dott.ssa Rosa Stella De Fazio

Anno Accademico 2013/2014

Ai miei genitori, per la costanza del loro affetto

*A tutti i Professori che mi hanno guidata con sapienza nel percorso dei
miei studi e delle mie ricerche*

Alle vittime del terrorismo, perché «non si ripeta più»

*“La democrazia è necessaria per la pace e per minare le forze del
terrorismo”*

BENAZIR BHUTTO

INDICE

Introduzione.....	8
--------------------------	----------

Elenco delle abbreviazioni.....	16
--	-----------

1 Le caratteristiche del reato di terrorismo internazionale e l'evoluzione del suo contrasto nella storia dell'Unione europea.....	18
--	-----------

1. Considerazioni generali: l'identificazione problematica di una definizione condivisa di "terrorismo".....	18
--	----

1.1. Alle origini del terrorismo internazionale: la Convenzione di Ginevra. Altre Convenzioni contro le manifestazioni terroristiche.....	21
--	----

1.2. Il contrasto al terrorismo in Europa: la Convenzione europea per la repressione del terrorismo.....	24
---	----

2. Il riparto di competenze tra la cooperazione giudiziaria penale e la PESC.....	25
---	----

2.1. La risposta dell'Unione all'11 settembre 2001: il Consiglio europeo di Tampère.....	29
---	----

2.2. Il contrasto al finanziamento delle attività terroristiche nel "Piano d'azione 2001".....	32
---	----

2.3. La clausola di solidarietà nella Dichiarazione di Laeken.....	35
--	----

3. La problematica questione del <i>blacklisting</i> : i contenuti innovativi delle posizioni comuni 930 e 931 PESC del 2001.....	37
---	----

3.1. Il difficile equilibrio tra la garanzia della sicurezza internazionale e la tutela dei diritti dei presunti terroristi. Il caso <i>Kadi</i>	43
--	----

3.2. Il caso <i>Abu Omar</i>	51
--------------------------------------	----

3.3. I casi <i>Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea</i> e <i>Segi et al. c. Consiglio dell'Unione europea</i> : i limiti e le prospettive della tutela giurisdizionale nel terzo pilastro.....	57
3.4. La definizione di “organizzazione terroristica” nella decisione-quadro 2002/475/GAI.....	62
4. Come valutare l'azione anti-terrorismo nel settore della cooperazione giudiziaria?.....	68
4.1. La lotta al terrorismo in Eurojust e in Europol.....	71
4.2. Le innovazioni normative introdotte dalla decisione-quadro 2002/584/GAI. Quali risultati a seguito dell'istituzione del mandato d'arresto europeo?.....	77
5. La tutela dai reati di terrorismo nella Convenzione di Varsavia.....	81

2. La capacità d'innovazione della legislazione europea anti-terrorismo dal programma dell'Aja al post Lisbona.....87

1. Considerazioni preliminari: l'espansione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel programma dell'Aja	87
2. Il legame tra la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo: la terza direttiva comunitaria 2005/60/CE.....	89
3. La Strategia antiterrorismo dell'Unione europea: un progresso decisivo nell'evoluzione del contrasto.....	94
4. Le innovazioni normative degli atti del Consiglio del 2008: la decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera.....	96
4.1. La lotta alla criminalità organizzata nella decisione-quadro 2008/841/GAI.....	100
4.2. La decisione-quadro 2008/919/GAI: l'introduzione del reato di attività preparatorie al terrorismo.....	102

5. La revisione dei metodi tradizionali di cooperazione giudiziaria nel Trattato di Lisbona.....	105
5.1. La lotta al terrorismo nel programma di Stoccolma.....	107
5.2. La comunicazione COM(2013)941 della Commissione e i suoi riflessi sulla de-radicalizzazione del crimine organizzato.....	112
6. Le nuove frontiere della lotta al terrorismo interno e internazionale: il “Post-Stoccolma”.....	118
6.1. Il problema del congelamento e della confisca dei proventi da reato: la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2014/42/UE.....	124
6.2. La necessità d’innovazione dei metodi di cooperazione giudiziaria per la lotta alla criminalità.....	125
7. La cooperazione nella lotta al terrorismo tra l’Unione e la Lega degli Stati arabi. La risoluzione del Parlamento europeo 2015/2573 (RSP).....	128

3. I riflessi sulla società civile: la controversa nozione di “vittime di reato di terrorismo” e il problema del riconoscimento dei loro diritti.....130

1. La garanzia multilivello dei diritti delle vittime. La Dichiarazione di Vienna: l’effettività della rappresentanza processuale e il risarcimento economico.....	130
1. La garanzia di protezione delle vittime nella Convenzione di Palermo. Un effettivo riconoscimento dei diritti?.....	135
2. Il progetto WOMM: una concreta possibilità di attuazione della Convenzione attraverso la memoria delle vittime.....	136
3. Gli aspetti analitici emergenti dal confronto tra i <i>Reports</i> del Rappresentante Speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nell’antiterrorismo al Consiglio ONU per i diritti umani.....	138

3.1. Il <i>Report</i> 2012. L'innovazione e la sostenibilità della tutela dei diritti umani nell'antiterrorismo internazionale.....	141
3.1.1. Un tentativo di categorizzazione delle “vittime di atti di terrorismo”	143
3.1.2. Quale tutela del diritto alla vita per le vittime?.....	144
3.2. Il diritto alla verità nel <i>Report</i> 2013.....	146
3.3. Un adeguato bilanciamento dei diritti processuali delle vittime e del soggetto incriminato.....	149
3.4. Il diritto alla riparazione delle vittime e l'obbligo di <i>restitutio in integrum</i> : verso una “giustizia ripartiva” degli Stati.....	151
3.5. Il principio della responsabilità dello Stato nella tutela dei diritti umani.....	153
4. Le norme europee: la posizione delle vittime nel procedimento penale e la decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI.....	156
4.1. L'indennizzo delle vittime di reato nella direttiva 2004/80/CE.....	158
4.2. L'effettività della tutela delle vittime di reato nella nuova normativa europea: la direttiva 2012/29/UE.....	161
5. Le norme italiane: una protezione più effettiva delle vittime del terrorismo dalla legge 206/2004?.....	164
 4. I principali strumenti normativi italiani di lotta e repressione del reato: la presunta necessità di rinnovamento dopo gli attentati di Parigi.....	 167
1. La legislazione italiana precedente l'11 settembre 2001: il crimine di perpetrazione di attacco terroristico o di sovversione.....	167
2. La legislazione italiana successiva all'11 settembre 2001. Le leggi 415 e 431 del 2001: l'urgenza di repressione del finanziamento del terrorismo internazionale.....	168

2.1. La legge n. 438/2001: le misure per contrastare il terrorismo internazionale.....	171
2.2. La legge n. 155/2005: il rafforzamento delle difese dal terrorismo internazionale da parte dello Stato.....	174
3. La nozione di “violenza terroristica”: la sentenza della Corte di Cassazione del 2 aprile 2012, n. 12252.....	179
4. La presenta urgente necessità di neocodificazione a seguito degli attentati di Parigi: il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 e le modifiche agli articoli 270 ss. del codice penale.....	184
Conclusioni.....	188
Riferimenti bibliografici.....	196

Introduzione

La ricerca mira a fornire un quadro sistematico della lotta al terrorismo, con particolare attenzione al terrorismo internazionale, considerando le evoluzioni normative che fanno seguito agli eventi storici verificatisi nell'ultimo periodo storico¹, per valutare se gli strumenti normativi europei e nazionali esistenti risultano adeguati ad affrontare il reato, evitare la ripetizione del fenomeno e tutelare i diritti delle sue vittime. Tale risultato, che si rivela perseguibile a partire dall'analisi di vari dati², fornisce gli elementi utili per rispondere ad una serie di interrogativi, primo tra i quali se ad oggi non sia ancora possibile fornire una definizione unitaria di "terrorismo" o se invece essa sia ricavabile per astrazione dalla normativa internazionale ed europea esistente in materia³. Infine, se la sostanziale e problematica evoluzione dei contenuti di tali norme

¹ Il riferimento è al susseguirsi dagli attacchi commessi da parte delle principali organizzazioni terroristiche -Abu Sayyaf, Al-Qaida, Hamas, Jihad islamica egiziana (JIE) e palestinese (JIP)- a partire dall'attentato dell'11 settembre 2001 organizzato e realizzato dai terroristi appartenenti ad Al-Qaida. La portata e il numero crescente di tali attacchi ha indotto la Comunità internazionale a considerare la dimensione globale assunta dalla minaccia del terrorismo, tale da persuadere di recente il Presidente degli USA B. Obama a lanciare una campagna triennale contro il terrorismo di matrice islamica.

² Uno tra questi, la percentuale di reati commessi sul suolo europeo nell'ultimo decennio.

³ Manca infatti una definizione esplicita e univoca di "terrorismo internazionale" negli ambiti del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea (Di Stasio C. (2010), *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè), mentre gli Stati membri fissano a livello nazionale la propria definizione nel codice penale: nel caso italiano, questa è infatti contenuta nel codice penale e precisamente nel catalogo di articoli 270 *bis* (che punisce la fattispecie di "associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale" pur senza fornirne una definizione), 270 *quater*, 270 *quater.1*, 270 *quinqies* e 270 *sexies*. La definizione è tuttavia desumibile per analogia con i contenuti di una serie di convenzioni e norme internazionali ed europee (Nigro R. (2013), *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica). Sul piano europeo per la prima volta vi è un riferimento al reato di terrorismo nella Convenzione europea del Consiglio d'Europa per la repressione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 27 gennaio 1977, che assimila la fattispecie a quella di "reato politico", per il quale è prevista l'estradizione. In ambito Nazioni Unite, nella risoluzione del Consiglio di sicurezza 1267 (1999) del 15 ottobre 1999 mirante alla creazione di un "comitato delle sanzioni contro Al-Qaida e più esplicitamente dalla risoluzione 1373 (2001) del 28 settembre 2001, che nel condannare gli attacchi compiuti a New York l'11 settembre 2001 e nel mettere in campo una strategia d'azione generale per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale, lo definiva nel Preambolo una "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale".

e istituti rispetto ai più recenti strumenti normativi in materia di antiterrorismo possa considerarsi sintomatica del cambiamento in atto e allo stesso tempo della necessità di un'ulteriore aggiornamento normativo, prediligendo un approccio integrato⁴ al fenomeno piuttosto che un approccio "internistico"⁵ da parte degli Stati membri dell'Unione nella lotta al terrorismo.

Le risposte agli interrogativi posti sono ricavabili dall'analisi di una serie di atti del diritto dell'Unione europea e della giurisprudenza delle Corti EDU e GUE esistente in materia e dall'esame dei risultati dell'implementazione all'interno degli Stati europei degli strumenti normativi europei più rilevanti in tema di lotta al terrorismo⁶.

Una trattazione completa e aggiornata della lotta al reato di terrorismo internazionale tra Unione europea e Italia non può prescindere dalla problematica considerazione delle caratteristiche più comuni ai reati commessi dopo l'11 settembre: essi sono di sovente programmati in ambito nazionale⁷; taluni elementi socio-politici che spesso li caratterizzano, come la

⁴ Tale approccio prevede che ogni Stato membro giochi un ruolo essenziale e sinergico con gli altri, ponendo ad esempio la lotta al terrorismo tra gli obiettivi principali della propria politica estera.

⁵ Questa impostazione è invece fondata sul rafforzamento della sicurezza interna, al quale potrebbe far seguito un successivo coordinamento con gli altri Stati.

⁶ Soprattutto la decisione-quadro 2002/474/GAI del Consiglio (decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, GUCE L 164, 22 giugno 2002, modificata dalla decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, 28 novembre 2008, GUUE L 330/21, 9 dicembre 2008) e la comunicazione COM(2013) 941 della Commissione (comunicazione della Commissione COM (2013) 941 sulla "Prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e dell'estremismo violento: il rafforzamento della risposta dell'UE", 15 gennaio 2014, entrambe su: www.europa.eu).

⁷ E' infatti sempre più largamente diffuso il c.d. "*homegrown terrorism*", che per Khawla A. in "Understanding Homegrown Terrorism", su www.americanthinker.com, 12 dicembre 2010, ha fondamenti legati ai contesti nazionali degli Stati membri dell'UE ed è inteso come la commissione di atti violenti ad opera di cittadini o residenti di uno Stato contro la sua popolazione o comunque all'interno di quello stesso Stato allo scopo di provocare panico sulla popolazione per il raggiungimento di obiettivi politici, religiosi o ideologici. Sul tema vedasi anche Speckhard A. (2009), *The Militant Jihad in Europe: Fighting Home-Grown Terrorism*, in Pick T. M. et al., *Home-Grown Terrorism: Understanding and Addressing the Root Causes of Radicalisation among Groups with an Immigrant Heritage in Europe*, Amsterdam, IOS Press, che intravede una connessione tra reclutamento e immigrazione in Europa e Crone M., Harrow M. (2010), *Homegrown Terrorism in the West, 1989-2008*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies. Nel più recente contributo di Hinkkainen K., *A comparative analysis of homegrown terrorism*, in Caruso

stessa matrice ideologico-religiosa, sembrano aver delineato i contorni del fenomeno, differenziandolo dalle altre fattispecie di reati di criminalità organizzata⁸; mirano a sovvertire l'ordine pubblico europeo⁹ e lo Stato di diritto; sono ormai strettamente legati all'uso di internet a fini di propaganda, reclutamento e *training*¹⁰. La Strategia antiterrorismo dell'Unione europea¹¹ aveva offerto l'impulso ad un'azione normativa e di controllo: i valori espressi dal Consiglio, riprendendo ed implementando quelli della cornice giuridica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del

R., Locatelli A. (2014), *Understanding Terrorism: a socio-economic perspective*, Bingley, Emerald Group Publishing le origini dell'"homegrown terrorism" sono invece ricondotte agli attentati di Londra, Madrid e New York ovvero alla diffusione da parte di Al-Quaeda dell'ideologia politica dell'Islam nell'Europa occidentale, dove è avvenuto il reclutamento.

⁸ Bisogna a questo proposito precisare che ricondurre le origini del terrorismo internazionale *tout court* alla matrice ideologico-religiosa dell'Islam musulmano è corretto riguardo agli attentati compiuti ad opera di Al-Quaeda, ma bisogna anche considerare la matrice anti-multiculturalista, anti-marxista, anti-islamista e sionista degli attentati compiuti il 22 luglio in Norvegia ad opera del terrorista norvegese Anders Behring Breivik provocando la morte di 77 persone. L'identificazione univoca della fonte della radicalizzazione del fenomeno con l'ideologia islamista risulta pertanto in parte erronea e rischia di contribuire al paradosso dell' "islamofobia", accrescendo il fondamentalismo (sul legame tra i due fattori vedasi Massari M. (2006), *Islamofobia: la paura e l'Islam*, Bari, Laterza).

⁹ La Corte europea dei diritti dell'uomo si è riferita in maniera esplicita alla nozione di "ordine pubblico europeo" solo nella sentenza del 23 marzo 1995, causa n. 310, *Loizidou c. Turquie*, consacrando nella propria giurisprudenza e qualificando la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) come "*instrument constitutionnel de l'ordre public européen*". Tale ritardo venne giustificato con il *self restraint* della Corte di fronte ad una nozione difficilmente definibile perché legata a valori variabili, condiviso da parte della dottrina ha in passato negato persino l'esistenza di un vero e proprio "ordine pubblico europeo" (come Sudre F., *Existe-t-il un ordre public européen?* in Tavernier P. (a cura di) (1996), *Quelle Europe pour les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant). Una definizione più moderna e condivisibile lo intende invece oggi come il limite posto a protezione dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione (così in Ferace O. (2012), *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè).

¹⁰ Nel Rapporto dell'UNODC del 2012 sull'uso di Internet per scopi terroristici (New York, UN Publishing), si evidenzia come i gruppi terroristici abbiano fatto un uso sistematico di internet per reclutare nuovi seguaci, trovare finanziamenti, portare avanti azioni di propaganda e sensibilizzazione, ma soprattutto per raccogliere e diffondere informazioni. Analoghe considerazioni sono contenute in Sarzana di S. Ippolito C. (2010), *Informatica, internet e diritto penale*, Milano, Giuffrè, pp. 499 ss..

¹¹ Consiglio, nota della presidenza e del coordinatore antiterrorismo al Consiglio e Consiglio europeo n.14469/4/05 REV 4 sulla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, 30 novembre 2005.

terrorismo¹², ponevano le basi contenutistiche della più recente decisione-quadro del 2008¹³. In una prima approssimazione emerge che il sistema istituzionale europeo, per ciò che concerne la materia penale, presenta rispetto al suo impianto originario degli elementi di innovazione grazie alla creazione -e alla graduale espansione- della rete di cooperazione giudiziaria e dei vari strumenti di collegamento che facilitano lo scambio di informazioni tra autorità coinvolte nella lotta al terrorismo internazionale (Eurojust, Europol, etc.)¹⁴. La tesi dimostra che grazie allo sviluppo del diritto penale le Istituzioni europee si sono dotate di strumenti normativi sempre più particolareggiati per la creazione di un sistema di lotta e repressione del terrorismo condiviso dagli Stati membri ed avente come obiettivo il tentativo di garantire la libertà e la sicurezza ai cittadini europei. Tale apparato normativo, tuttavia, risulta oggi in parte anacronistico e inadeguato ad affrontare il reato nelle sue moderne manifestazioni¹⁵, evidenziando l'urgenza di una nuova risposta normativa dell'Unione europea alle criticità evidenziate e considerando che il terrorismo internazionale è una minaccia difficile da sradicare dalla società a causa del forte tasso di eterogeneità dei suoi elementi costitutivi. Lo studio propende pertanto verso la necessità della riformulazione degli obiettivi originari dell'Unione europea nella lotta al reato di terrorismo internazionale attraverso un'opera di neocodificazione che tenga conto della particolare evoluzione dei fenomeni *jiihadista* e *quaedista*

¹² Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 16 maggio 2005 a Varsavia ed entrata in vigore l'11 giugno 2007.

¹³ Sia la decisione-quadro 2008/919/GAI del Consiglio che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo si focalizzano sulla criminalizzazione delle attività preparatorie alla commissione di reati di terrorismo.

¹⁴ A tal proposito vedasi Damato A., De Pasquale P., Parisi N. (2011), *Argomenti di Diritto Penale Europeo*, Torino, Giappichelli.

¹⁵ Ripercorrendo i principali eventi criminosi a sfondo terroristico che si sono susseguiti a seguito dell'attentato dell'11 settembre e tentando di sistematizzarne gli elementi-chiave (cause ideologiche, legame con eventi storici, obiettivi politici), si nota che i reati commessi nelle città europee più importanti sono spesso riconducibili all' "homegrown terrorism".

nell'ultimo decennio¹⁶, della molteplicità degli approcci agli obiettivi e alle linee programmatiche di tale intervento¹⁷ e delle nuove caratteristiche del terrorismo “postmoderno” emerse con maggiore evidenza a seguito degli attentati a Tolosa¹⁸, Bruxelles¹⁹ e di recente a Parigi²⁰, Tunisi²¹ e Copenaghen²². Simili considerazioni possono compiersi sulla sostanziale inadeguatezza della risposta del nostro Paese alla minaccia terroristica a seguito degli eventi verificatisi, che implica anche in questo caso la necessità²³ di riorganizzare: a) il quadro normativo -soprattutto in considerazione delle caratteristiche che il terrorismo internazionale ha assunto negli ultimi anni- e b) una nuova ripartizione per competenze tra pubblici ministeri regionali e nazionali per le indagini penali per reati il terrorismo

¹⁶ A partire da quella data il terrorismo è sempre più legato a strumenti informatici e alla cosiddetta figura del “terrorista solitario”.

¹⁷ A seconda dell'enfasi posta sugli strumenti militari e di “*law enforcement*” o sugli aspetti di prevenzione e di contrasto alle condizioni che possono favorire la diffusione della propaganda estremista e del reclutamento di terroristi.

¹⁸ Nel 2012 Tolosa, che divenne agli occhi della Comunità internazionale il bersaglio di un terrorista razzista che sparò davanti a una scuola ebraica, uccidendoli, un professore e i suoi due figli e una bambina, tutti franco-israeliani (su: www.repubblica.it/esteri).

¹⁹ Il 24 maggio 2014 una sparatoria dentro il museo ebraico di Bruxelles provocava la morte di quattro vittime, tra le quali una coppia di turisti israeliani, senza lasciare dubbi sulla natura di attentato antisemita dell'attacco, che avvenne alla vigilia delle elezioni europee e politiche (su: www.ilfattoquotidiano.it).

²⁰ Il riferimento è ai due attentati alla redazione del settimanale satirico francese Charlie Hebdo (7 gennaio) e di un supermercato kosher a Parigi (8 gennaio) avvenuti ad opera di esponenti del fondamentalismo islamico appartenenti alla rete di Al Quaida.

²¹ Il 18 marzo 2015 si è verificato un attacco terroristico multiplo presso il Parlamento/Museo del Bardo a Tunisi, che ha provocato diversi morti e feriti e che dalla prime indagini risulterebbe programmato da terroristi c.d. “lupi solitari” parte del gruppo tunisino Katibat Okba Ibn Nafaa, diretto dall'algerino Lokman Abou Sakher che avrebbe dichiarato da pochi mesi fedeltà allo Stato islamico dopo essere stato legato ad Al Quaida Maghreb (su: www.rainews.it).

²² Tra il 14 e il 15 febbraio 2015 ci sono stati due attentati a Copenaghen, uno a un centro culturale e l'altro fuori da una sinagoga: secondo la polizia sono stati compiuti dalla stessa persona, un uomo che è stato poi ucciso durante un'operazione di polizia a Nørrebro, un quartiere a nord del centro città. In tutto sono state uccise due persone, e cinque poliziotti sono rimasti feriti (www.ilpost.it).

²³ Tale bisogno contingente ha trovato espressione nell'emanazione del decreto-legge del 18 febbraio 2015, n. 7, relativo alle misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, GU 41, 19 febbraio 2014.

internazionale. L'urgente necessità della neocodificazione del diritto interno²⁴ ha condotto di recente all'emanazione del decreto-legge 7/2015²⁵: nato sulla base normativa della risoluzione ONU 2178/2014²⁶, il d.l. introduce infatti nuove tipologie di reato²⁷ e sanzioni a fronte della loro commissione²⁸ e attribuisce al Procuratore Nazionale Antimafia (ora Procuratore Antimafia e Antiterrorismo) il coordinamento delle indagini in materia di terrorismo, rappresentando la concretizzazione della necessità sempre più impellente di una rielaborazione delle norme preposte alla lotta al terrorismo internazionale tra Unione europea e Italia.

Uno dei profili maggiormente problematici dell'inadeguatezza della normativa europea e italiana ad affrontare il reato di terrorismo internazionale concerne infine la tutela solo programmatica e incompleta delle sue vittime, che lamentano la lesione del proprio diritto a ricevere un'adequata

²⁴ Soprattutto alla luce dei più recenti eventi internazionali e le nuove minacce del terrorismo a seguito degli attentati alla sede del giornale Charlie Hebdo e ad un supermercato kosher in Francia.

²⁵ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, relativo alle misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, GU 41, 19 febbraio 2014.

²⁶ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. S/RES/2178(2014), 24 settembre 2014 (su: www.un.org). Per mezzo della risoluzione il Consiglio ha imposto, ai sensi del cap. VII della Carta, una serie di sanzioni individuali ai principali esponenti dell'organizzazione terroristica dell'ISIL che aveva assunto il controllo di vaste zone dell'Iraq e della Siria, arrivando a proclamare un "Califfato" sui territori conquistati in una prospettiva di unificazione dell'Islam sunnita da perseguire anche contrariamente al rispetto del diritto internazionale (Cadin R., "Il Consiglio di sicurezza torna a legiferare nella risoluzione 2178(2014) sui "combattenti terroristi stranieri"", su *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 4, 2014).

²⁷ In termini di prevenzione, il decreto prevede l'applicazione di una misura di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza contro i "potenziali combattenti stranieri" e la possibilità di recesso dei passaporti a sospetti terroristi, con modifiche al sistema di espulsione.

²⁸ Con ciò criminalizzando coloro che si "autoreclutano" (c.d. "lupi solitari"), organizzano il finanziamento e la propaganda di atti e piani terroristici e reclutano nuovi combattenti su Internet e modificando i contenuti degli artt. 270 *bis* ss. del codice penale, che rappresentano le norme di diritto interno di riferimento per la criminalizzazione del reato di terrorismo.

compensazione²⁹ per i danni subiti. Dopo aver analizzato analogie e differenze tra vittime di reati e vittime del terrorismo internazionale, la tesi evidenzia anche sotto questo profilo delle criticità: la mancanza di una normativa *ad hoc* sulla tutela delle vittime del terrorismo internazionale nel diritto dell'Unione europea³⁰; le difficoltà che hanno impedito negli anni l'implementazione in Italia della normativa europea³¹ e l'attuazione di quella nazionale³² sulla tutela dei diritti delle vittime di reato e delle loro famiglie. La ricerca mostra invece un rilancio della tutela delle vittime del terrorismo sul profilo internazionale, come emerge dal raffronto tra profili ricostruttivi e aspetti analitici degli ultimi *Reports* annuali del Rappresentante Speciale del Consiglio ONU per i diritti umani sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, che

²⁹ In particolar modo attraverso forme di risarcimento o trattamento economico privilegiato e di effettività nella rappresentanza processuale.

³⁰ La norma di riferimento per la tutela delle vittime è infatti la direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato, 29 aprile 2004, che non ricomprende nello specifico la fattispecie di vittime del terrorismo internazionale.

³¹ Riguardo alle norme europee, bisogna considerare che a distanza di più di un decennio dall'emanazione della decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, relativa alla protezione della vittima nel procedimento penale, questa non è stata ancora recepita nell'ordinamento nazionale, nonostante la sua attuazione fosse stata prevista dalla legge comunitaria per il 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 93, art. 53) (Mastroianni R., Savy D. (2013), *L'integrazione europea attraverso il diritto processuale europeo*, Napoli, Ed. scientifica, p. 12). Considerazioni analoghe sulla sostanziale inefficienza del sistema italiano nel conformarsi adeguatamente alla legislazione europea a tutela delle vittime del terrorismo possono compiersi sulla ritardata e lacunosa attuazione in Italia della direttiva del Consiglio 2004/80/CE, avvenuta solo nel 2007 tramite il decreto legislativo n. 204/2007 e in conseguenza del ricorso promosso dalla Commissione per inadempimento della Repubblica italiana nell'attuazione della direttiva.

³² A distanza di molti anni dall'entrata in vigore della legge 3 agosto 2004, n. 206, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, se ne rileva ancora la mancata attuazione e si registra, così come si evince dai contenuti della proposta di legge Schirru n. 4089 del 16 febbraio 2011 di modifica all'articolo 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di quote di riserva per le assunzioni obbligatorie, l'impossibilità di applicazione della legge 68/1999 che dal 1999 -ed in realtà ancor prima- prevedeva assunzioni agevolate a favore delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere di compensazione verso i loro familiari.

proprio per essere più aggiornati e specifici³³ rispetto alle precedenti risoluzioni ³⁴ concernenti la tutela delle vittime del terrorismo potrebbero servire da riferimento per il legislatore europeo e nazionale nell'opera del necessario aggiornamento normativo sullo stesso tema.

³³ I *Reports* richiamano anche la questione del difficile equilibrio tra la tutela dei diritti di chi è sospetto o indagato per reato di terrorismo e tutela della sicurezza nazionale ed internazionale, emerso in particolar modo nel controverso caso “Kadi” sul quale la CGUE si è più volte pronunciata, stabilendo in ultima istanza la necessità di respingere le impugnazioni proposte contro la sentenza c.d. “Kadi I” del Tribunale (Sent. Trib. 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Kadi c. Commissione dell’Unione Europea*) e negando all’Unione la facoltà di adottare misure restrittive nei confronti del sig. Kadi in mancanza di prove idonee a dimostrare il suo coinvolgimento in attività terroristiche (Corte di giustizia dell’Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, ricorsi riuniti C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Yassin Abdullah Kadi*, c.d. “Kadi II”).

³⁴ Il riferimento è alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/1373, 28 settembre 2001 e S/RES/1624, 14 settembre 2005.

Elenco delle abbreviazioni

art.: articolo

Cass. pen.: Cassazione penale

c.d.: cosiddetto

c.p.: codice penale

c.p.p.: codice di procedura penale

CE: Comunità europea

CML Rev.: Common Market Law Review

d.l.: decreto legge

d.lgs.: decreto legislativo

Dir. pen. cont.: Diritto penale contemporaneo

doc.: documento

fasc.: fascicolo

GU: Gazzetta Ufficiale

JDE: Journal de droit européen

l.: legge

lett.: lettera

Maastricht J. Eur & Comp. L.: Maastricht Journal of European and Comparative Law

n.: numero

OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

par.: paragrafo

Quest. giust.: Questione giustizia

RDI: Revue de droit international

Riv. Pol.: Rivista di Politica

RSC: Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé

sez.: sezione

suppl. ord.: supplemento ordinario

1. Le caratteristiche del reato di terrorismo internazionale e l'evoluzione del suo contrasto nella storia dell'Unione europea.

1. Considerazioni generali: l'identificazione problematica di una definizione condivisa di "terrorismo".

Il termine "terrorismo", dal latino *terrere*, far tremare, compare per la prima volta nel 1795 nell'*Oxford English Dictionary* con riferimento agli abusi del potere rivoluzionario in Francia³⁵. Tre anni dopo fa invece il suo ingresso nel supplemento al *Dictionnaire de l'Académie Française* del 1798 in riferimento ad una forma eccessiva e dunque distorta di applicazione della legge³⁶.

Il reato di terrorismo risulta in sé molto complesso³⁷ ed è da anni oggetto di analisi, dibattiti dottrinali e sconfinata letteratura italiana e straniera³⁸, ma ad oggi non ne è stata ancora elaborata una definizione universalmente riconosciuta ovvero tale da sintetizzarne in maniera esauriente i caratteri essenziali³⁹. Il problema principale nel quale si sono imbattuti i legislatori per

³⁵ In Ferragu G. (2014), *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin le origini del terrorismo internazionale vengono infatti ricondotte alla Francia, che per via degli ingenti flussi migratori da Algeria, Tunisia, Marocco e Paesi mediorientali è tutt'oggi uno tra gli Stati europei che registrano un alto tasso di criminalità e radicalizzazione del terrorismo.

³⁶ Polidori M. P. (2006), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, p. 13.

³⁷ Sulle molteplici componenti che caratterizzano il reato di terrorismo e lo differenziano da altri reati vedasi la trattazione di Beretta S. (a cura di) (2008), *Il terrorismo internazionale: analisi interdisciplinari*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

³⁸ Ricca di particolari, *inter alia*, la trattazione di Jaber H. (2013), *Terrorismes: histoire et droit*, Paris, CNRS éditions, nella quale viene offerto al lettore un *excursus* storico sulle molteplici espressioni del terrorismo internazionali insieme ad un quadro sistematico dei fattori politici e culturali che hanno contribuito alla graduale formalizzazione del reato nel diritto internazionale, nel diritto dell'Unione e in quello interno ai vari ordinamenti.

³⁹ Sulla problematicità della definizione di "terrorismo" vedasi *inter alia* Laudi M., "Terrorismo, (dir. internazionale)", in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIV, 1992, pp. 355 ss. e AA.VV., "Réflexion sur la définition et la répression du terrorisme", in *Actes du Colloque de l'Université Libre de Bruxelles, 19 et 20 Mars 1973*, 1974. Bisogna altresì considerare che i numerosi problemi a questo proposito sono dovuti soprattutto al fatto che le attività criminosi attraverso le quali si può manifestare e le finalità alle quali può tendere

fornire una definizione globale di terrorismo in sede di negoziazione di un accordo internazionale è derivato soprattutto dalla necessaria distinzione tra terrorismo e legittima lotta dei movimenti di liberazione nazionale⁴⁰. Tale problema ha accresciuto la complessità nel fornire una definizione giuridica e costretto la Comunità internazionale ad elaborare Convenzioni settoriali, riguardanti singole modalità operative del terrorismo⁴¹.

Nel suo discorso del 1794 di Piovoso, Maximilien Robespierre scriveva infatti che «[...] *se la forza di un governo popolare in tempo di pace è la virtù, la forza di un governo popolare in tempo di rivoluzione è ad un tempo la virtù ed il terrore. La virtù senza la quale il terrore è cosa funesta; il terrore senza il quale la virtù è impotente. Il terrore non è altro che la giustizia pronta, severa, inflessibile. Esso è dunque un'emanazione della virtù*»⁴².

Tra il XIX e il XX secolo con tale espressione si identificavano invece due differenti fenomeni posti in essere all'interno di un Paese o in un contesto internazionale. Nella sua prima accezione, il "terrorismo di Stato" era riferito all'uso del terrore da parte del Governo nei confronti della propria popolazione o di una sua parte per rafforzare il potere acquisito, ma anche alle azioni destinate a terrorizzare la popolazione di un Paese avversario in tempo di pace. Nella sua seconda accezione con il termine "terrorismo" si intendeva invece l'uso indiscriminato della violenza da parte di gruppi più o meno

sono numerose e soprattutto molto differenziate tra di loro. Inoltre, i numerosi testi normativi che vi si riferiscono non costituiscono un valido aiuto al riguardo, in quanto o definiscono il fenomeno in termini tautologici e generici, o non lo definiscono affatto (Barberini R., "La Definizione di Terrorismo Internazionale e gli Strumenti Giuridici per Contrastarlo", in *Per Aspera ad Veritatem*, gennaio-aprile 2004, n. 28).

⁴⁰ Cassese A., "I reati politici degli stranieri: in cerca di una definizione", in *Politica del Diritto*, 1975.

⁴¹ Quadarella L. (2006), *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità: da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 55.

⁴² Bonaparte L. (1994), *Terrorismo Internazionale*, Firenze, Giunti Editore, p. 10.

organizzati con scopi politico-rivoluzionari, razziali, religiosi o indipendentisti⁴³.

In riferimento alla condotta tenuta negli atti terroristici, si potrebbe obiettare che l'atrocità e l'uso di tecniche particolarmente feroci possano concretizzarsi in qualsiasi altro tipo di reato, non necessariamente di stampo terroristico⁴⁴. Tutti questi elementi assumono nelle manifestazioni terroristiche una connotazione particolare, in quanto spesso si sostanziano in manifestazioni simboliche, quasi fini a se stesse, che mirano più ad impressionare l'opinione pubblica che ad avere dei risultati concreti⁴⁵. L'atto quindi è compiuto non tanto per ciò che produce in sé, ma soprattutto perché la stampa ne parli ed esso si trasformi in un innesco propagandistico dell'ideologia⁴⁶. Secondo gli analisti del *Congressional Research Service*, il centro di studi strategici del Congresso americano, esistono però degli elementi o delle tendenze che contraddistinguono la fattispecie del terrorismo internazionale dal reato di "criminalità organizzata transnazionale"⁴⁷.

⁴³ Due appaiono comunque gli elementi costanti: il terrorismo ha una natura politica (quali che siano le specifiche finalità perseguite) che si sostanzia nel ricorso sistematico ad una violenza organizzata contro persone e cose ed è destinata per le sue modalità di tempo e luogo a diffondere sull'intera collettività -o parte di essa- effetti psicologici di paura indotti dal singolo atto delittuoso compiuto (Laudi M., "Terrorismo (dir. internazionale)", in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 356). Sul profilo politico della radicalizzazione e reclutamento del terrorismo vedasi Del Tufo V. (1985), *Estradizione e reato politico*, Napoli, Iovene e De Francesco G., voce "Reato politico", in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, 1987.

⁴⁴ Bauccio L. (2005), *L'accertamento del fatto reato di Terrorismo Internazionale-Aspetti teorici e pratici*, Milano, Giuffrè.

⁴⁵ Fondamentale, quindi, si può ritenere l'uso della stampa e della comunicazione di massa nella considerazione dell'obiettivo perseguito dai terroristi di compiere atti destando clamore, dando così adito a quella che è stata definita "l'eterogenesi dei fini" (in particolare in De Nigris Siniscalchi M., "Mass media e terrorismo: problemi giuridici", in *Riv. Pol.*, 1979).

⁴⁶ Ferri N., "Il silenzio-stampa nei rapimenti e sulle operazioni terroristiche", in *Giustizia Penale*, 1979, pp. 502 ss..

⁴⁷ Il reato di criminalità organizzata transnazionale è comunemente definito come "un insieme di attività criminali che si estendono in diversi Paesi e che ne violano le leggi" (Adler F. et al. (2001), *Criminology and the criminal justice system*, Boston, Mc Graw-Hill) e nel nostro ordinamento è disciplinato dalla legge 16 marzo 2006, n. 146, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea Generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001", GU 85, 11 aprile 2001, suppl. ord. n. 91, che lo definisce come "il

Un primo elemento consiste nell'assenza tra le caratteristiche che contraddistinguono il terrorismo internazionale di un'unica struttura operativa, così come di una gerarchia definita, al contrario esso rappresenta una rete di cellule⁴⁸ che si avvale di diversi canali di finanziamento⁴⁹. E' inoltre un fenomeno contenente evidenti elementi ideologici e pertanto le sue finalità politiche sono molto vaghe e mutevoli⁵⁰. Infine il terrorismo condivide accresce la sua pericolosità quando opera nei c.d. “*failed States*”, ovvero Stati che non sono in grado di controllare il loro territorio, o nei “*rogue States*”, Stati cioè che non tollerano la presenza di un Governo⁵¹.

1.1. Alle origini del terrorismo internazionale: la Convenzione di Ginevra. Altre Convenzioni contro le manifestazioni terroristiche.

Anche se ad oggi non vi è una definizione condivisa di terrorismo⁵², nel diritto internazionale con tale accezione si fa riferimento ad un complesso di attività criminoso compiute al fine di provocare panico presso singoli

reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: a) sia commesso in più di uno Stato; b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato; c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato”.

⁴⁸ Cassese A. (2008), *International Criminal Law*, Oxford, OUP Oxford.

⁴⁹ Perl R., *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, Washington DC, 21 dicembre 2004, su: www.fas.org/irp/crs/IB10119.pdf e Bonini C., D'Avanzo G., Marcus J. (2007), *Collusion: international espionage on the war on terror*, New York, Melville House Publishing.

⁵⁰ E' stato a tale proposito rilevato come il terrorismo internazionale di matrice islamica e in particolar modo di quello c.d. “strategico” abbia una matrice ideologica consistente nel fine del possesso del monopolio della verità, dai forti connotati religiosi e basato sul dogma dell'impossibilità di una coesistenza tra l'Islam e la modernità, rappresentando una sfida per l'appunto ideologica degli Stati Nazione Arabi e Islamici e l'Occidente (Fotia D. (2012), *Terrorismo..per i non addetti ai lavori*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, p. 21).

⁵¹ Alcaro R. (a cura di) (2005), *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre*, Documentazione per le Delegazioni presso Assemblee internazionali, Camera dei deputati, Roma.

⁵² Come anche ribadito in Damato A., De Pasquale P., Parisi N. (2011), *Argomenti di Diritto Penale Europeo*, Torino, Giappichelli.

individui, gruppi di persone o un'intera collettività e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica⁵³.

La prima disciplina normativa del fenomeno criminoso a finalità terroristiche è contenuta nella Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo⁵⁴ adottata a Ginevra il 16 novembre 1937 su iniziativa delle Società delle Nazioni in seguito all'attentato di Marsiglia (1934), nel quale re Alessandro di Jugoslavia ed il Ministro degli Esteri francese Barthou furono assassinati dal terrorista croato Guerguiev⁵⁵.

Tale Convenzione definiva atti di terrorismo quei “*faits crimineles dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnes déterminées, des groupes de personnes ou dans le public*”⁵⁶, e con essa gli Stati contraenti assumevano il triplice impegno di prevenire tutti gli atti terroristici sul loro territorio, reprimere la attività terroristiche indipendentemente dalla nazionalità degli autori e dal luogo in cui esse fossero state commesse e prestarsi mutuo soccorso e collaborazione per la prevenzione e la repressione del terrorismo. Tale Convenzione in realtà non è mai entrata in vigore, nonostante fossero necessarie solo tre ratifiche affinché ciò avvenisse, in quanto solo l'India nel 1941 la ratificò. La mancata ratifica derivava da vari fattori come lo scoppio della seconda guerra mondiale, l'esistenza in alcuni Stati di difficoltà di ordine costituzionale per la

⁵³ Tra la vasta letteratura sulle origini del terrorismo Panzera F. A., “Terrorismo (dir. internazionale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, 1992, p. 371 e il più recente Saulnier E. (2014), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso editions) evidenziano il profilo della criminalità del reato di terrorismo e lo scopo intimidatorio nei confronti della popolazione civile.

⁵⁴ Società delle Nazioni, Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati a Ginevra il 16 novembre 1937.

⁵⁵ Panzera F. A., “Terrorismo (dir. internazionale)”, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 31, 1993, p. 1.

⁵⁶ Società delle Nazioni, Convenzione di Ginevra, cit., art. 1.

repressione di reati commessi all'estero la creazione di giurisdizioni eccezionali⁵⁷.

Dopo un primo tentativo di regolamentazione globale della repressione delle attività terroristiche la Comunità internazionale, verso la fine della seconda guerra mondiale, rispose a livello universale con una serie di Convenzioni settoriali dirette a contrastare di volta in volta una determinata peculiarità del terrorismo. Tali Convenzioni⁵⁸, seppur aventi un approccio nettamente settoriale⁵⁹, hanno fornito alla Comunità internazionale uno *standard* uniforme di norme per la prevenzione e la repressione delle singole attività terroristiche⁶⁰.

In seguito al fallimento dei tentativi di prevenire i reati di terrorismo per mezzo dell'azione coercitiva delle norme contenute in tali Convenzioni internazionali, ben presto ci si rese tuttavia conto che i problemi derivavano da una vastità dell'organizzazione e soprattutto dall'assenza di affinità tra gli Stati che ne facevano parte⁶¹. Si è rivelato invece più semplice raggiungere un'intesa per un approccio globale sul tema in esame sul piano europeo, dovuta soprattutto ad una maggiore omogeneità politica degli Stati membri dell'ex Comunità europea e del Consiglio d'Europa⁶².

⁵⁷ Quadarella L. (2006), *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 51.

⁵⁸ ONU, Convenzione per la repressione della cattura illecita degli aeromobili, aperta alla firma degli Stati a L'Aja il 16 dicembre 1970, resa esecutiva con l. 22 ottobre 1973, n. 906, GURI 76, 21 marzo 1974, entrata in vigore per l'Italia il 21 marzo 1974 e sul piano internazionale il 14 ottobre 1971 (in Amalfitano C. (2006), *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali*, Milano, Giuffrè, p. 43); ONU, Convenzione per la prevenzione e la repressione di atti di terrorismo che assumono la forma di delitti contro persone, aperta alla firma degli Stati a Washington il 2 febbraio 1971; ONU, Convenzione contro la presa di ostaggi, aperta alla firma degli Stati a New York il 17 dicembre 1979.

⁵⁹ Mirando a contrastare le nuove manifestazioni del terrorismo man mano che esse si registravano.

⁶⁰ Panzera F. A., "Terrorismo (dir. internazionale)", in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., p. 2.

⁶¹ Alessandrini E., Calogero P., Vigna P.L., "La minaccia del terrorismo allo stato libero di diritto" in *Quaderni di documentazione del servizio studi: Camera dei deputati/Servizio Studi*, 1981.

⁶² Panzera F.A., "Terrorismo (dir. internazionale)", in *Enciclopedia del Diritto*, cit., pp. 376 ss..

1.2. Il contrasto al terrorismo in Europa: la Convenzione europea per la repressione del terrorismo.

Il primo intervento normativo dell'ex Comunità europea (CE), oggi Unione europea (UE) in ambito di anti-terrorismo può farsi risalire all'azione comune 96/610/GAI del Consiglio⁶³ sulla creazione e il mantenimento di una Direzione specializzata nelle competenze, capacità e *expertise* anti-terrorismo per facilitare la cooperazione nell'anti-terrorismo tra Stati membri dell'Unione europea del 1966. Bisognerà però attendere l'intervento normativo del Consiglio d'Europa, prima Organizzazione internazionale a carattere regionale ad occuparsi del reato di terrorismo, per la codificazione della prima Convenzione globale contro il terrorismo, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo⁶⁴ a seguito dell'attacco terroristico compiuto ai giochi olimpici di Monaco del 1972⁶⁵. La Convenzione, sottoscritta a Strasburgo, anche se utilizza il termine "terrorismo" nel titolo e nel Preambolo senza fornire alcuna espressa definizione, resta ad oggi una delle più complete Convenzioni in materia⁶⁶. A partire dall'assenza di una definizione di reato politico universalmente accettata e temendo che alcuni atti terroristici possano essere considerati reati politici ed essere esclusi dal

⁶³ Azione comune 96/610/GAI del Consiglio, del 15 ottobre 1996, sulla creazione e il mantenimento di una Direzione specializzata nelle competenze, capacità e *expertise* anti-terrorismo per facilitare la cooperazione nella lotta al reato tra Stati membri della Comunità europea, GUCE L 273, 25 ottobre 1996.

⁶⁴ Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 27 gennaio 1977 (su: www.conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html/090.htm).

⁶⁵ Ai giochi olimpici di Monaco del 1972 otto terroristi palestinesi entrarono armati nel villaggio olimpico chiedendo la liberazione di 234 palestinesi detenuti in Israele, quella di due leader del gruppo terrorista tedesco di sinistra "Frazione Armata Rossa" e un aereo per essere trasferiti in Egitto. Quando cinque tiratori scelti tedeschi aprirono il fuoco colpirono tre dei sequestratori, mentre gli altri terroristi a mezzanotte decisero di uccidere tutti gli atleti (fonte: www.it.euronews.com/2012/09/05/il-massacro-nelle-olimpiadi-di-monaco-del-1972/).

⁶⁶ Fraysse-Druesne G., "La convention européenne pour la répression du terrorisme", in *Révue Générale de Droit International Public*, 1978.

campo di applicazione della Convenzione europea di estradizione⁶⁷, essa prevede la facoltà per gli Stati di non considerare reati politici i crimini elencati nell'art. 1 della Convenzione (per i quali si deve applicare il principio "*aut dedere aut judicare*") e di non considerare tali, ai fini dell'extradizione, gli atti gravi di violenza diretti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di persona⁶⁸. Successivamente alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo è stato siglato un Accordo relativo all'applicazione della Convenzione tra gli Stati membri delle Comunità europee che risale al 4 dicembre 1979. Tuttavia è solo grazie ai contenuti della Convenzione relativa al riciclaggio, alla ricerca, al sequestro e alla confisca dei proventi del reato dell'8 novembre 1990, resa esecutiva in Italia con legge del 9 agosto 1993 n° 328 che si intravede un profilo sanzionatorio più simile a quello attualmente vigente⁶⁹ e maggiormente garantista sotto il profilo della prevenzione del reato.

2. Il riparto di competenze tra la cooperazione giudiziaria penale e la PESC.

Le Convenzioni del 1977 e del 1990, pur rappresentando l'espressione di un primo approccio della Comunità europea al contrasto al reato di terrorismo, risultavano settoriali e inadeguate a trattare la questione in maniera integrata: bisognerà attendere l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁷⁰ per una risposta normativa più completa e attuale.

⁶⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione europea sull'extradizione, aperta alla firma degli Stati il 3 dicembre 1957.

⁶⁸ Chiavario M., "Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti", in *Foro italiano*, 1986.

⁶⁹ L'art. 6 di detta Convenzione individua infatti le ipotesi di reato –tra le quali il terrorismo– per le quali si possa procedere alla confisca dei proventi.

⁷⁰ Ricordiamo che il Trattato sull'Unione europea (TUE) è stato aperto alla firma il 7 febbraio 1992 a Maastricht dai dodici paesi membri dell'allora Comunità europea. Il Trattato, che contiene 33 Dichiarazioni, un atto finale e 17 Protocolli allegati, è successivamente stato ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 3 novembre 1992, n. 454, ed è entrato in vigore il 1° novembre. Nell'integrazione e revisione del precedente

La lotta al terrorismo si inquadrava nel terzo pilastro dell'Unione europea, essendo espressamente disciplinata nel Trattato sull'Unione europea (TUE) dagli articoli K.1⁷¹ e K.3⁷² del Titolo VI (Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni) e successivamente dagli articoli 29 e 31 del TUE come modificato dopo la revisione apportata dal Trattato di Amsterdam. Tali articoli prevedevano che alcuni settori –tra i quali la cooperazione giudiziaria e di polizia- costituissero questioni di interesse comune degli Stati membri (art K.1) e che su tali settori gli Stati si informassero e consultassero regolarmente in seno al Consiglio (K.3). L'art. K.3 del TUE ha fornito la base giuridica per due importanti azioni comuni adottate dal Consiglio: l'azione comune del 5 dicembre 1997⁷³, che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e

Trattato di Roma (1957) relativamente allo stabilimento delle regole politiche e i parametri economici necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nella stessa Unione, il TUE introduceva poi una nuova struttura istituzionale, che è stata mantenuta fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, composta da tre «pilastri»: il pilastro comunitario che corrispondeva alle tre comunità: la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la vecchia Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (primo pilastro); il pilastro dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, che era retta dal titolo V del Trattato sull'Unione europea (secondo pilastro); il pilastro dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che era contemplata dal titolo VI del Trattato sull'Unione europea (terzo pilastro) (www.europa.eu).

⁷¹ Secondo l'articolo K.1 del TUE “Ai fini della realizzazione di obiettivi dell'Unione [...] gli Stati membri considerano alcune questioni di interesse comune [...] la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, alcuni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di Polizia (Europol)” (su: www.eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html). Sul tema della cooperazione nella lotta al terrorismo internazionale tema vedasi Dambruoso S., “Contro il terrorismo internazionale più “spinta” sulla cooperazione”, in *Guida al diritto*, 2005, fasc. 5.

⁷² L'articolo K.3 del TUE prevedeva la possibilità degli Stati membri nei settori di cui all'articolo K.1 di informarsi e consultarsi reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione. Il comma 2 specificava che il Consiglio potesse “[...] adottare posizioni comuni e promuovere, nella forma e secondo le procedure appropriate, ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione” nel settore della lotta al terrorismo su iniziativa di qualsiasi Stato membro o della Commissione.

⁷³ Azione comune 97/827/GAI del Consiglio, del 5 dicembre 1997, che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata, GUCE L 344, 15 dicembre 1997, pp. 7-9.

dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata e quella del 21 dicembre 1998⁷⁴ relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea. Oltre il settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, il contrasto al terrorismo internazionale concerneva però in modo significativo anche il settore della PESC⁷⁵, così come dimostravano gli interventi comunitari nel settore dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001 per i quali sono state adoperate come base giuridica norme contenute sia nel secondo pilastro, sia nel terzo⁷⁶.

Un'evoluzione importante si realizzò con la firma (2 ottobre 1997) e la successiva entrata in vigore (1 maggio 1999) del Trattato di Amsterdam, grazie al quale gli Stati membri inserivano la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel novero degli obiettivi dell'Unione ed aprivano così la strada ad un radicale cambiamento di prospettiva: l'art. 31 del TUE contemplava, tra i generali obiettivi dell'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, alla lettera b) quello della «facilitazione dell'extradizione fra Stati membri»⁷⁷ ed alla e) quello più specifico della «progressiva adozione di misure per la fissazione di norme

⁷⁴ Azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, GUCE L 351, 29 dicembre 1998.

⁷⁵ La lotta al terrorismo costituisce in realtà obiettivo sostanziale anche della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), che è una delle parti più importanti della PESC e che ha sostituito la *European Security and Defence Identity* (ESDI) (www.esteri.it). La sostanziale differenza tra le due è la seguente: mentre la PESC ha lo scopo di creare nell'Unione una politica estera, la PESD si pone come obiettivo quello di individuare gli strumenti più idonei per creare un sistema di sicurezza e difesa comune (Jean C., *L'Unione Allargata: La PESC e la PESD*, in *Affari Esteri*, gennaio 2005, n. 145).

⁷⁶ Sulla discutibilità dell'inquadramento della lotta al terrorismo nel secondo o terzo pilastro e sul ruolo fondamentale della cooperazione giudiziaria nel Trattato di Amsterdam ci si riferisca, *inter alia*, ai contenuti di De Amicis G., "Problemi e prospettive della cooperazione giudiziaria in ambito europeo: forme e modelli di cooperazione alla luce del Titolo V del Trattato di Amsterdam", in *Giurisprudenza di merito*, 2002, fasc. 1.

Sui contenuti e le problematiche del "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht, cfr. la trattazione di Parisi N., Rinoldi D. (a cura di), (1996), *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli.

⁷⁷ Trattato sull'Unione europea, art. 31, lett. b) (su: www.eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/1992M/htm/1992M.html).

minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti»⁷⁸.

La successiva entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (parzialmente modificato dal Trattato di Nizza), nel richiamare i contenuti del titolo VI, poneva tra gli obiettivi dell'Unione quello di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale: la repressione della criminalità organizzata, soprattutto il terrorismo, oltre alla cooperazione nella lotta alla tratta di esseri umani e ai reati contro i minori⁷⁹ costituivano una tappa importante del perseguimento di tale scopo. Il nuovo testo dimostrava quanti progressi si fossero compiuti dal semplice riferimento alla “cooperazione penale” che figurava nell'art. K.1 del Trattato di Maastricht⁸⁰ in quanto la nuova versione del Trattato di Amsterdam prevedeva che la prevenzione e la lotta alla criminalità non andassero perseguite solo attraverso la tradizionale cooperazione intergovernativa, ma anche tramite “un'azione di armonizzazione legislativa delle fattispecie incriminatrici e delle sanzioni”⁸¹. Le disposizioni del Trattato descrivevano il modello di azione comune da sviluppare per la cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale⁸², prevedendo a quest'ultimo scopo che fossero facilitate sia la

⁷⁸Trattato sull'Unione europea, cit., art. 31 lett. e).

⁷⁹ Trattato di Amsterdam, aperto alla firma degli Stati il 2 ottobre 1997, entrato in vigore l'1 maggio 1999, artt. 29 ss. (www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf).

⁸⁰Cherif Bassiouni N. (2005), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, Giuffrè, p. 125.

⁸¹*Ivi*, p. 133.

⁸² Oltre ad una cooperazione operativa di polizia nella prevenzione dei crimini, erano previsti un fitto scambio di informazioni e iniziative comuni in settori quali la formazione o la ricerca in campo criminologico e l'istituzione della struttura *Europol* come principale strumento di tale collaborazione (per una descrizione estensiva dell'istituto della cooperazione giudiziaria vedasi Enciclopedia giuridica Treccani, voce *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale* (*dir.U.E.*), vol. XV, 2007).

cooperazione tra ministeri ed autorità giudiziarie⁸³ al fine di evitare conflitti di giurisdizione⁸⁴, sia le procedure per l'estradizione⁸⁵ e contemplando persino la concreta possibilità per magistrati e forze di polizia incaricate delle indagini di compiere direttamente tali attività nel territorio di un altro Stato, fornendo allo stesso tempo la base normativa per creazione delle "squadre comuni di inchiesta"⁸⁶.

2.1. La risposta dell'Unione all'11 settembre 2001: il Consiglio europeo di Tampère.

Le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam al contrasto al terrorismo nel diritto dell'Unione europea furono accompagnate da una forte risposta politica, che non tardò a giungere a pochi mesi dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, il 15 e 16 ottobre 1999 con le conclusioni del Consiglio europeo riunitosi a Tampère⁸⁷. In quella sede per la prima volta, infatti, i Capi di Stato e di Governo si riunivano per discutere di alcune problematiche questioni legate alla giustizia ed agli affari interni dell'Unione, offrendo

⁸³ A questo fine il Trattato poneva l'obiettivo più specifico della «progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti» (Trattato di Amsterdam, cit., art. 31, lett. e).

⁸⁴ A tal fine era previsto che gli Stati membri si informassero e si consultassero regolarmente dinanzi al Consiglio, il quale poteva emanare atti politici (posizioni comuni, convenzioni, decisioni-quadro) con lo scopo di implementare le politiche della PESD (Trattato di Amsterdam, cit., art. 31).

⁸⁵ Il Trattato di Amsterdam contemplava all'art. 31, lett. b) tra gli obiettivi generali dell'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale quello della «facilitazione dell'estradizione fra Stati membri» (su: www.eurlex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html).

⁸⁶ Esplicitamente contemplate dalla Convenzione di Bruxelles relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE, aperta alla firma degli Stati il 20 maggio 2000, art. 13.

⁸⁷ www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

indicazioni univoche per un'effettiva realizzazione di uno “spazio di giustizia europeo”⁸⁸.

La considerazione iniziale era che per garantire ai cittadini europei la libertà e la sicurezza bisognasse prevedere attività giudiziarie e di contrasto comuni a tutti i Paesi dell'Unione nel settore della lotta alla criminalità e al terrorismo in particolare⁸⁹, insieme ad una revisione dei meccanismi tipici delle procedure estradizionali resasi ancora più necessaria dal limitato numero di ratifiche degli strumenti convenzionali esistenti in materia di estradizione unitamente ai ritardi e alle tradizionali difficoltà operative emerse nel funzionamento dei meccanismi stessi⁹⁰. Sulla base di tali constatazioni nelle Conclusioni del Consiglio europeo veniva rivolta un'importante raccomandazione agli Stati membri, ritenendo che la procedura formale di estradizione dovesse essere abolita tra gli Stati membri “per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia dopo essere state condannate definitivamente ed essere sostituita dal semplice trasferimento di tali persone in conformità con l'articolo 6 del TUE”⁹¹ e che occorresse “prendere in considerazione procedure d'extradizione accelerate, fatto salvo il principio di un equo processo”⁹².

⁸⁸ Il punto di partenza dei lavori dei Paesi europei riuniti a Tampère era quello di constatare un'incompatibilità tra uno spazio di giustizia comune e la diversità dei sistemi giuridici interni, elemento questo che spesso impedisce ai singoli e alle imprese di esercitare i propri diritti (De Amicis G., “Problemi e prospettive della cooperazione giudiziaria in ambito europeo: forme e modelli di cooperazione alla luce del Titolo V del Trattato di Amsterdam”, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, fasc. 1, p. 290).

⁸⁹ Cherif Bassiouni N. (2005), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, cit., p. 195.

⁹⁰ Spesso lente, farraginee a fronte di una criminalità ormai non più solo «transnazionale», ma finanche definibile «globale» e pur sempre governate nell'ambito di rapporti di collaborazione interstatuale, nei quali giocano un ruolo comunque rilevante le valutazioni della «fase amministrativa» di competenza delle strutture governative (sulle criticità dei meccanismi estradizionali vedasi Delogu T., “L'extradizione passiva del cittadino”, in *Cass. Pen.*, 1979).

⁹¹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampère, 15-16 ottobre 1999, Parte VI “Reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie”, art. 35.

⁹² *Ibidem*.

L'enfasi posta sul profilo della prevenzione della criminalità attraverso la promozione dello scambio di informazioni giudiziarie e il rafforzamento della cooperazione fra le autorità nazionali permette di considerare il Consiglio europeo di Tampère come una tappa fondamentale nel percorso normativo del contrasto alla criminalità organizzata e transnazionale nel diritto dell'Unione europea. Le Conclusioni della Presidenza costituiscono in definitiva uno tra i più importanti documenti programmatici sinora adottato nell'Unione per l'azione di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo⁹³, rappresentando il riferimento per la creazione dell'Unità di cooperazione giudiziaria *Eurojust* e dell'istituzione del mandato d'arresto europeo⁹⁴. Il contenuto del mandato conferito dal Consiglio europeo di Tampère è stato del resto successivamente confermato dalla raccomandazione n. 28 del Piano d'azione "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata"⁹⁵, adottato nel marzo 2000 dal Consiglio UE, che invita a creare un unico spazio giuridico europeo per l'estradizione⁹⁶. Similmente l'adozione del programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali⁹⁷ da parte del Consiglio UE avveniva nel 2001 sulla base dell'art. 37 delle Conclusioni di Tampère, a conferma del suo ruolo propulsore nell'evoluzione normativa della cooperazione giudiziaria.

⁹³ Cherif Bassiouni N., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, cit., p. 135.

⁹⁴ Trattasi della procedura che sostituisce il tradizionale istituto dell'estradizione tra gli Stati membri per i casi di decisioni passate in giudicato (decisione-quadro del Consiglio 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GUUE L190, 18 luglio 2002. Trascorsa la *vacatio* prevista dall'art. 35, la decisione-quadro è entrata in vigore il 7 agosto 2002 e da tale momento è iniziato a decorrere il termine entro il quale gli Stati membri hanno dovuto conformare i loro ordinamenti giuridici alle disposizioni contenute in tale documento, tramite l'adozione di specifiche leggi nazionali (disponibile su: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32002F0584).

⁹⁵ Consiglio d'Europa, raccomandazione n. 28 del memorandum "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata", doc. 2000 /C 124/01, GUCE C-124, 3 maggio 2000.

⁹⁶ De Amicis G., "Problemi e prospettive della cooperazione giudiziaria in ambito europeo: forme e modelli di cooperazione alla luce del Titolo V del Trattato di Amsterdam", cit., pp. 290-328.

⁹⁷ Consiglio, programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, GUCE C 12, 15 gennaio 2001.

2.2. Il contrasto al finanziamento delle attività terroristiche nel “Piano d’azione 2001”.

Ponendo il principio del rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze quale «[...] fondamento della cooperazione giudiziaria nell’Unione tanto in materia civile tanto in materia penale»⁹⁸ alla base dell’azione per la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo⁹⁹ il Consiglio europeo Tampère offriva un contributo essenziale al tentativo degli Stati di affrontare in maniera più efficace il contrasto al terrorismo internazionale. Gli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001 hanno tuttavia rappresentato un momento storico in seguito ai quali si è vista mutare radicalmente la percezione del pericolo terroristico in tutti i Paesi occidentali. La Comunità internazionale a partire da quel momento storico si è trovata dinanzi alla necessità di dover affrontare un fenomeno in tutta la sua gravità e nelle sue manifestazioni imprevedibili. Già con la risoluzione 1368 del 12 settembre 2001¹⁰⁰ il Consiglio di sicurezza dell’ONU aveva condannato l’attacco terroristico sferrato a New York, Washington, DC e Pennsylvania ed invitava la Comunità internazionale a raddoppiare gli sforzi volti ad impedire e reprimere gli atti terroristici¹⁰¹. La risposta dell’Unione all’attentato giunse invece il 21 settembre dal Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles in una sessione straordinaria per analizzare la situazione internazionale in seguito agli attacchi terroristici sferrati contro gli Stati Uniti e imprimere l’impulso necessario all’azione dell’Unione europea¹⁰². Al

⁹⁸ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampère, cit., Parte VI, art. 33.

⁹⁹ Cherif Bassiouni N., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, cit., p. 135.

¹⁰⁰ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1368 (2001), 12 settembre 2001.

¹⁰¹ L’Unione ha così iniziato a trattare tale fenomeno congiuntamente alle Nazioni Unite e alla North Atlantic Treaty Organization (NATO), rivelandosi tale percorso in realtà piuttosto arduo a causa della mancanza di un’identità coesa e definita della sua politica estera e dell’inadeguatezza degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia.

¹⁰² Consiglio straordinario di Bruxelles, 21 settembre 2001, (www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/concl-bxl.it.pdf).

marginale del Consiglio, sulla base della necessità di considerare il terrorismo come una nuova sfida globale e il contrasto del reato come un obiettivo prioritario per l'Unione, veniva approvato un Piano d'azione che prevedeva in particolare modo:

- l'adozione delle misure necessarie a contrastare il finanziamento delle attività terroristiche¹⁰³;
- il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia¹⁰⁴;
- lo sviluppo degli strumenti giuridici internazionali¹⁰⁵;
- il coordinamento dell'azione globale dell'Unione europea¹⁰⁶.

Il Consiglio GAI aveva il compito di definire tale accordo, stabilirne urgentemente¹⁰⁷ le modalità ed attuare quanto prima il pacchetto di misure decise nel Consiglio europeo di Tampère e procedere all'identificazione delle organizzazioni terroristiche da predisporre in un elenco comune, anche attraverso uno scambio sistematico di dati con l'Agenzia Europol, in riferimento al quale veniva prevista l'istituzione di una squadra di specialisti che avrebbe collaborato con i colleghi statunitensi nel contrasto al terrorismo. Il Piano d'azione del 2001 rappresenta dunque con evidenza la base degli strumenti adottati dall'UE al fine di ostacolare la minaccia terroristica così come si era delineata a seguito dell'attentato dell'11 settembre. Gijs de

¹⁰³ Il Consiglio europeo chiedeva infatti al Consiglio "Ecofin" e al Consiglio "Giustizia e affari interni" di adottare le misure necessarie a combattere qualsiasi forma di finanziamento delle attività terroristiche (Conclusioni e Piano d'azione del Consiglio europeo, cit., p. 4).

¹⁰⁴ In particolare, conformemente alle conclusioni di Tampère, il Consiglio europeo conveniva sull'istituzione del mandato di arresto europeo (in sostituzione del sistema di estradizione tra Stati membri al tempo vigente) nonché sull'adozione di una definizione comune di terrorismo (Conclusioni e Piano d'azione del Consiglio europeo, cit., p. 6).

¹⁰⁵ Il Consiglio europeo invitava ad attuare quanto prima tutte le Convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta antiterrorismo (ONU, OCSE, etc.) (Conclusioni e Piano d'azione del Consiglio europeo, cit., p. 12).

¹⁰⁶ Il Consiglio europeo incaricava a tal fine il Consiglio "Affari generali" di svolgere un ruolo di coordinamento e di impulso in materia di lotta contro il terrorismo. Si prevedeva, inoltre, che la Politica Estera e di Sicurezza Comune avrebbe integrato maggiormente la lotta contro il terrorismo (Conclusioni e Piano d'azione del Consiglio europeo, cit., p. 23).

¹⁰⁷ Al più tardi entro la sessione del 6 e 7 dicembre 2001.

Vries¹⁰⁸ sostenne a tal proposito che il Piano d'azione comprende «tutte le dimensioni della lotta contro il terrorismo, comprese quelle della sicurezza esterna dell'Unione attraverso la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quelle riconducibili al I pilastro»¹⁰⁹.

Successivamente al Piano d'azione sono state adottate delle *roadmaps* aggiornate mensilmente, nelle quali sono riportati i progressi attuativi effettuate ed è stata prevista la redazione di un rapporto annuale relativo allo stato della minaccia terroristica all'interno dell'Unione denominato *Terrorism Situation and Trends* (TE-SAT)¹¹⁰.

L'8 ottobre 2001 il Consiglio ribadiva poi l'intenzione dell'Unione europea e degli Stati membri di assumere pienamente il proprio ruolo nella coalizione contro il terrorismo guidata dalle Nazioni Unite, confermato allo stesso tempo la propria determinazione a colpire le fonti di finanziamento del terrorismo in stretta concertazione con gli USA.

La tappa successiva nel percorso tracciato è scandita dall'adozione da parte del Consiglio il 16 ottobre 2001 a Lussemburgo, di un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea¹¹¹ in materia di indagini bancarie (richiesta di informazioni relative a conti bancari, ad operazioni bancarie e controllo di queste ultime) applicabile anche ai reati commessi per finalità terroristiche¹¹² e sulla base giuridica dell'art. 34 del TUE. Il Protocollo non è, però, entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte degli Stati membri.

¹⁰⁸ De Vries è stato Coordinatore dell'antiterrorismo dell'Unione europea dal 2004 al 2007 (www.parlement.com/id/vg09llpqbdvt/g_m_gijs_de_vries).

¹⁰⁹ De Vries G., "Insieme, Contro il Terrorismo", in *Dossier Europa*, giugno 2005, n. 36, p. 29.

¹¹⁰ European Police Office (2013), *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)* (su: www.europol.europa.eu).

¹¹¹ Consiglio d'Europa, Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, aperta alla firma degli Stati a Bruxelles il 29 maggio 2000.

¹¹² Aprile E., Spiezia F. (2009), *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, Milano, Ipsoa, pp. 248 ss..

In seguito il Consiglio europeo riunitosi a Gent¹¹³ ha affermato la propria volontà di combattere il terrorismo in tutte le sue forme, di rinnovare gli sforzi volti a rafforzare la coalizione per la lotta al terrorismo costituita in seno alla Comunità internazionale, nonché la cooperazione tra servizi operativi (inclusi Europol ed Eurojust), d'*intelligence*, di polizia e tra questi ultimi e le autorità giudiziarie degli Stati membri. A Gent è stato anche deciso di formulare un programma per contrastare la minaccia del terrorismo biologico e chimico¹¹⁴, prevedendo l'istituzione di un centro di monitoraggio e la designazione di un coordinatore per la protezione civile.

Il passaggio decisivo è segnato però dal Consiglio europeo di Laeken¹¹⁵ del 14 e 15 dicembre del 2001 a seguito del quale gli Stati convenivano sulla creazione dell'Agenzia europea per la protezione civile, insieme alla necessità di adottare misure atte a rafforzare la solidarietà e la cooperazione con gli USA e rinnovare la politica della lotta al terrorismo da parte dell'UE¹¹⁶, rilanciando in definitiva il ruolo di garante nel contrasto al terrorismo dell'Unione a livello internazionale¹¹⁷.

2.3. La clausola di solidarietà nella Dichiarazione di Laeken.

Con il Consiglio europeo di Laeken si avviava il percorso giunto a compimento nell'ottobre del 2004 con la firma del Trattato che adottava una

¹¹³ www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/pagine/D584303321F73E12C1256AF0002B9327?OpenDocument.

¹¹⁴ Tale riunione del Consiglio europeo coincideva con i bio-attentati che si stavano verificando in Florida, Washington e New York.

¹¹⁵ Consiglio europeo, Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, aperta alla firma degli Stati il 29 ottobre 2004 (www.europa.eu/legislation_summaries/glossary/laeken_declaration_it.htm).

¹¹⁶ Attraverso una più effettiva cooperazione di polizia e giudiziaria, il blocco dei finanziamenti al terrorismo e una maggiore sicurezza aerea ed aeroportuale.

¹¹⁷ Carchidi C. (2007), *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, Giuffrè, pp. 132 ss..

Costituzione per l'Europa¹¹⁸, indice dell'influenza sulla lotta al terrorismo del processo costituente che ha segnato la vita dell'Unione all'inizio del nuovo millennio¹¹⁹. L'innovatività dell'azione antiterrorismo nel Trattato costituzionale risiedeva sostanzialmente nell'art. 43, che prevedeva una "clausola di solidarietà" in caso di attentati terroristici insita nella prescrizione che «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico»¹²⁰ e nella disposizione dell'art. 329 relativo al dovere degli Stati membri dell'Unione di prestare la propria assistenza ad un altro Stato membro oggetto di un attentato terroristico, su richiesta delle autorità politiche¹²¹. Il Trattato costituzionale forniva inoltre una strutturazione coerente al contributo delle missioni PESC/PESD all'antiterrorismo, prevedendo l'art. 309 che le missioni umanitarie e di soccorso, quelle di consulenza e assistenza in materia militare ed infine quelle per la prevenzione dei conflitti, potessero contribuire alla lotta contro il terrorismo anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul proprio territorio¹²². Contemporaneamente, attraverso le innovazioni introdotte nella regolazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG)¹²³, il nuovo testo si soffermava sul reato di terrorismo in quanto tale. Si affermava infatti che lo SLSG si reggesse sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, integrato dalla

¹¹⁸ Il Consiglio europeo riunito a Laeken ha adottato, il 15 dicembre 2001, la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea (Dichiarazione di Laeken), impegnando l'Unione a divenire maggiormente democratica, trasparente ed efficace. Pur non avendo le caratteristiche di una costituzione in senso stretto, Laeken risultava frutto di un compromesso che aspirava a distinguerla dai Trattati internazionali classici (fonte: www.europa.eu/legislation_summaries/glossary/laeken_declaration_it.htm).

¹¹⁹ Perl R. (2004), *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, Washington DC.

¹²⁰ Consiglio europeo, Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, cit., art. 43.

¹²¹ *Ivi*, art. 329.

¹²² *Ivi*, art. 309.

¹²³ Sul profilo della garanzia di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione e nelle sue relazioni esterne vedasi rispettivamente Walker N. (2004), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press e Cremona M., Monar J., Poli S. (2011), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

prospettiva del ravvicinamento fra legislazioni nazionali¹²⁴. L'armonizzazione fra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri era percorribile solo per una serie definita di materie, indicate come «sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale»¹²⁵, fra le quali il terrorismo. Ne derivava quindi un'esplicita identificazione fra terrorismo e criminalità, riprendendo un concetto già espresso in alcuni articoli dei trattati di Maastricht e Amsterdam negli anni Novanta. Il parziale fallimento del progetto costituzionale di Laeken, riconducibile alla mancata ratifica di Francia e Olanda nel giugno 2005, non comportava tuttavia significative ripercussioni sulla lotta al terrorismo nell'Unione europea, risultando comunque l'Unione in grado di intraprendere nuove iniziative contro il terrorismo, prima tra le quali una più profonda diffusione delle informazioni riguardanti la presenza di formazioni terroristiche nel territorio degli Stati membri.

3. La problematica questione del *blacklisting*: i contenuti innovativi delle posizioni comuni 930 e 931 PESC del 2001.

L'Unione europea in seguito agli attacchi dell'11 settembre 2001 ha orientato le sue strategie verso l'adozione di misure volte a reprimere il finanziamento del terrorismo, considerato che la commissione di attentati terroristici dipende dal continuo reperimento di risorse economiche da parte delle associazioni terroristiche e la doppia natura (repressiva e preventiva)¹²⁶ delle misure

¹²⁴ Consiglio europeo, Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, cit., art. 270.

¹²⁵ *Ivi*, art. 271.

¹²⁶ Le azioni repressive intervengono solo in seguito alla commissione dei reati di terrorismo e riguardano sia l'applicazione e il rafforzamento delle leggi nel settore penale sia la creazione di sanzioni penali per gli autori di tali reati. Le azioni preventive comportano invece l'adozione di una serie di disposizioni al fine di neutralizzare e ostacolare l'attuazione di attacchi terroristici cercando di bloccare e intercettare le fonti di finanziamento illecito delle quali si avvale il terrorismo (Di Stasio C. (2010), *La lotta*

adottate dall'Unione europea al fine di neutralizzare il reato¹²⁷. A tal fine l'Unione ha agito all'interno del settore del contrasto al terrorismo avvalendosi di numerosi strumenti normativi presenti nel complesso meccanismo degli articoli 60¹²⁸, 301, 308 TCE. Tale settore è stato già definito come “al confine” tra quelli che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona erano definiti come secondo (PESC) e terzo (GAI) pilastro e per i quali i trattati avevano previsto solo strumenti di concertazione a livello politico e intergovernativo e non atti normativi come i regolamenti comunitari¹²⁹.

Attraverso il superamento di tale scissione e l'adozione di regolamenti si è invece raggiunto l'obiettivo di criminalizzare in maniera più esplicita e incisiva il finanziamento del terrorismo anche attraverso il congelamento dei fondi appartenenti a presunti terroristi. Il Consiglio UE approvava infatti nel 2001 le posizioni comuni 2001/930/PESC¹³⁰ e 2001/931/PESC¹³¹, che costituiscono la base giuridica del regolamento CE 2580 del 2001¹³².

Grazie alla posizione comune 2001/930/PESC il Consiglio UE ha attuato i contenuti programmatici della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle

multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali, Milano, Giuffrè, p. 260).

¹²⁷ Catelan N., Cimamonti S., Perrier J.B. (2014), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix Marseille-PUAM.

¹²⁸ L'art. 60 TCE disponeva che “[...] qualora, nei casi previsti dall'art. 301 TCE, si ritenga necessaria un'azione della Comunità, in conformità della procedura di cui all'articolo 301, può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati le misure necessarie in materia di capitali e di pagamenti”.

¹²⁹ Bonetti P. (2006), *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, p. 190.

¹³⁰ Consiglio, posizione comune 2001/930/PESC relativa alla lotta al terrorismo del 27 dicembre 2001, GUCE L 344, 28 dicembre 2001, pp. 90-92

¹³¹ Consiglio, posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo del 27 dicembre 2001, GUCE L 344, 28 dicembre 2001, pp. 93 ss..

¹³² Consiglio, regolamento 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone o entità, destinate a combattere il terrorismo del 27 dicembre 2001 e che abroga la decisione 2001/927, GUCE L 344/70, 28 dicembre 2001, pp. 70 ss..

Nazioni Unite n. 1373 (2001)¹³³ prevedendo il congelamento dei capitali destinati alle attività terroristiche insieme allo scambio pronto ed immediato di tutte le informazioni necessarie a prevenire e combattere tale fenomeno. In base alla posizione comune gli Stati membri devono perseguire «la messa a disposizione o la raccolta intenzionali, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di capitali da parte di cittadini o nel territorio di ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea con il proposito o la consapevolezza di un loro utilizzo per compiere atti terroristici»¹³⁴ (art. 1). Tale atto sistematizza in primis gli strumenti generali volti a contrastare la minaccia terroristica e rivolti contro le persone che commettono o partecipano alla commissione di atti terroristici e contro i capitali che provengono da beni posseduti e controllati da tali persone o da persone ed entità ad esse associate (art. 2)¹³⁵. Tali misure sono specificate nei successivi articoli e prevedono: il congelamento delle risorse finanziarie dei terroristi e il divieto di finanziamento in loro favore (art. 3), la repressione penale del reato (art. 5), lo scambio di informazioni e la cooperazione nell'attività di indagine e di acquisizione di prove (artt. 9, 10 e 12), l'attuazione dei trattati ONU in materia di terrorismo (art. 14 e 15)¹³⁶.

¹³³ Con la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1373 (2001) del 28 settembre 2001 è stata imposta agli Stati membri l'adozione di misure assai ampie e complesse, mettendo in campo una strategia d'azione generale per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale (www.legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/03/03_cap02.htm).

¹³⁴ Posizione comune 2001/930/PESC del Consiglio, cit., art. 1.

¹³⁵ In Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 267, la posizione comune 2001/930/PESC viene considerata un “manifesto programmatico della lotta al terrorismo nell'Unione europea”. Allo stesso modo la trattazione di Centonze A. (2008), *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, Giuffrè mette in rilievo il ruolo propulsivo offerto dalla decisione-quadro nell'evoluzione normativa che trova espressione nell'emanazione del regolamento 2580/2001.

¹³⁶ Dambruoso S., “Contro il terrorismo internazionale più “spinta” sulla cooperazione”, cit., p. 92.

Sempre nel 2001 e sulla base giuridica della risoluzione 1373 (2001)¹³⁷ è stata poi adottata dal Consiglio la posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per il contrasto al terrorismo. L'importanza di tale atto consiste nel contributo da esso apportato alla lotta al terrorismo fornendo una prima definizione europea di "gruppo terroristico"¹³⁸ e disponendo il congelamento dei capitali e delle risorse finanziarie ed economiche di determinate persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici i cui nominativi sono contenuti in un elenco ad esso allegato¹³⁹. Tale elenco deve essere redatto sulla base di informazioni precise o di elementi del fascicolo di un'autorità competente che abbia in precedenza adottato una posizione nei confronti di tali persone o entità¹⁴⁰, non è definitivo, ma soggetto ad un aggiornamento almeno semestrale e comprende persone fisiche e giuridiche ed organizzazioni¹⁴¹; esso è inoltre compilato autonomamente dal Consiglio UE sulla base dei risultati delle indagini svolte dalle competenti autorità giudiziarie o di polizia degli Stati membri, senza effettuare nessun rinvio alle liste compilate dal Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹⁴². Nel corso degli anni sono state ricomprese negli elenchi redatti dal Consiglio UE i nominativi di appartenenti a organizzazioni terroriste sia europee che internazionali, come ad esempio l'ETA, il Real IRA, il GRAPO, la *Jihad* islamica-palestinese¹⁴³, *Hamas-Izz*

¹³⁷ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. S/RES/1373/2001, 28 settembre 2001.

¹³⁸ Con ciò intendendo l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere atti terroristici (posizione comune 2001/930/PESC del Consiglio, cit., art. 3). Sulla definizione di "gruppo terroristico" vedasi De Matteis L. (2011), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi europei*, Padova, Exco, p. 75).

¹³⁹ Consiglio, posizione comune 2001/931/PESC, cit., art. 1.

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 4.

¹⁴¹ *Ivi*, art. 6.

¹⁴² Bonetti P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., p. 90.

¹⁴³ La lotta al terrorismo *jihadista* costituisce il contenuto di una legislazione specifica: in particolar modo della posizione comune del Consiglio 2011/487/PESC, del 1° agosto 2011, che modifica la posizione comune 2002/402/PESC concernente misure restrittive nei confronti dei membri dell'organizzazione Al-Qaida e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati, GUUE L 199/73, 2 agosto 2011; inoltre, del regolamento (CE) n.

al-Din al-Qassem, l'ala terroristica di Hamas ed altre organizzazioni meno note¹⁴⁴. Per evitare eventuali blocchi decisionali è infine stato istituito presso il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) un organismo *ad hoc*, la *Clearing House*, con il compito di assumere decisioni in merito all'inserimento dei nominativi negli elenchi. Le decisioni della *Clearing House* riguardano solo il terrorismo internazionale, al fine di non interferire nelle decisioni assunte dagli Stati membri in materia di terrorismo interno, ma dal 2004 questo organismo ha aperto le sue porte alle c.d. “*acceding countries*”¹⁴⁵, in un primo tempo in qualità di Stati osservatori ed in seguito quali membri effettivi.

Un elemento fondamentale nella posizione comune 2001/931/PESC è rappresentato dall'utilizzo come base giuridica, oltre che dell'art. 15 relativo all'adozione di posizioni comuni da parte del Consiglio¹⁴⁶, dell'art. 34 del TUE, che contempla la possibilità che il Consiglio adotti posizioni comuni per la promozione della cooperazione finalizzata al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, in particolar modo fornendone gli orientamenti¹⁴⁷. Tale circostanza facilita la comprensione del carattere interdisciplinare della lotta al terrorismo, che riguarda più aspetti delle politiche dell'Unione europea - quello della politica estera e di sicurezza comune e quello del contrasto alla criminalità - contempla l'emanazione di posizioni quadro contempla

881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talebani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, rafforza il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talebani dell'Afghanistan, GUUE L 139, 29 maggio 2002.

¹⁴⁴ E' necessario precisare che l'inserimento in tale elenco avviene in seguito ad un meccanismo decisionale democratico e garantista, che parte da una proposta di uno Stato membro (dopo una propria autonoma valutazione) approvata all'unanimità, senza che l'elenco possa essere modificato se non con il consenso di tutti gli Stati membri (Bonetti P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., p. 90).

¹⁴⁵ Vedasi www.ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/acceding-countries_en.htm.

¹⁴⁶ TUE, titolo V “Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune”, art. 15.

¹⁴⁷ *Ivi*, titolo VI “Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”, art. 34.

l’emanazione di posizioni quadro¹⁴⁸ - e l’utilizzo in maniera trasversale da parte dell’Unione di basi giuridiche appartenenti a diversi pilastri¹⁴⁹ al fine del conseguimento dell’obiettivo di garantire la sicurezza internazionale.

3.1. Il difficile equilibrio tra la garanzia della sicurezza internazionale e la tutela dei diritti dei presunti terroristi. Il caso *Kadi*.

Il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nonché il divieto di circolare, a carico di persone ed enti sospettati filo-terroristi sulla base della posizione comune 2001/931/PESC era la misura più incisiva predisposta a livello comunitario a seguito degli attentati dell’11 settembre 2001 per contrastare il reato di terrorismo, ma la loro applicazione si è rivelata in alcuni casi profondamente lesiva dei diritti umani e delle libertà dei soggetti accusati di terrorismo il cui nominativo era stato inserito in una *blacklist*¹⁵⁰, la cui base normativa era costituita dal pacchetto di misure¹⁵¹ che l’Unione europea aveva adottato per attuare la risoluzione n. 1373 del 2001 del Consiglio di

¹⁴⁸ L’articolo 15 fa infatti parte del titolo V relativo alle “Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune” (ex secondo pilastro) del TUE mentre l’articolo 34 del titolo VI sulle “Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale” (ex terzo pilastro).

¹⁴⁹ Bonetti P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., p. 91.

¹⁵⁰ Con il termine *blacklist* si fa comunemente riferimento ad un elenco aggiornato periodicamente dal Comitato per le sanzioni – organo composto da rappresentanti degli Stati membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite- che contiene i nominativi di persone o gruppi accusati di aver commesso uno o più reati di terrorismo sulla base di informazioni riservate comunicate dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali; l’inserimento dei nominativi nelle *blacklist* implica sulla base normativa della ris. ONU 1373/2001 tali persone o gruppi sono soggetti al congelamento dei propri fondi, risorse economiche e beni (sul tema vedasi Spataro A., “L’Unione europea e le politiche di contrasto del terrorismo internazionale”, su www.csm.it/circolari/01_SPATARO.pdf, 3 marzo 2009).

¹⁵¹ Tale pacchetto è composto dai seguenti atti del Consiglio: le posizioni comuni 2001/930/PESC e 2001/931/PESC, che prevedono l’inclusione dei nominativi di persone, entità o organizzazioni accusate o sospettate di aver commesso atti di terrorismo in un elenco *ad hoc* ad esse allegato. Inoltre, il regolamento 2580/2001, che invece rappresenta una misura complementare alle procedure amministrative e giudiziarie applicate alle organizzazioni terroristiche nell’Unione europea e nei Paesi terzi.

sicurezza delle Nazioni Unite per il congelamento dei beni appartenenti a presunti terroristi, fornendo non poche problematiche in sede di applicazione emerse da alcuni casi della giurisprudenza comunitaria.

Esemplare a tale proposito il caso *Kadi*, la cui vicenda giudiziaria (rappresentata da una lunga serie di sentenze degli organi giurisdizionali comunitari) prende le mosse dall'accusa rivolta nei confronti del signor Yassin Abdullah Kadi, cittadino saudita, dell'organizzazione e predisposizione di attentati di matrice terroristica, in conseguenza dei quali il Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite associò il suo nominativo a quello di Osama Bin Laden, leader dell'organizzazione terroristica Al-Qaida, e per tale motivo il 17 ottobre 2001 lo inserì nell'elenco riassuntivo redatto dal Comitato stesso¹⁵². Sulla base di alcune risoluzioni¹⁵³ del Consiglio di sicurezza dell'ONU gli Stati membri devono congelare tutti i capitali e le attività finanziarie controllate da tali soggetti o entità accusati o presunti autori di atti di terrorismo. Per attuare tali risoluzioni nell'Unione europea il Consiglio ha adottato un regolamento¹⁵⁴ la cui attuazione prevede il congelamento dei capitali e degli altri beni delle persone o entità il cui nome rientri nell'elenco ad esso allegato, contenente nel caso di specie il nominativo del Kadi.

Il sig. Kadi propose pertanto davanti al Tribunale dell'UE un primo ricorso al fine di ottenere l'annullamento del regolamento 881/2001 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete AlQaeda e ai Talibani e che costituiva la base normativa della disposizione del congelamento dei suoi beni e

¹⁵² Il Comitato delle sanzioni è un organo del Consiglio di sicurezza dell'ONU che assicura forme adeguate di tutela.

¹⁵³ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzioni n. 1267(1999) del 15 ottobre 1999 e n.1333(2000) del 19 dicembre 2000 e le successive 1390(2002) del 16 gennaio 2002; 1452(2002) del 20 dicembre 2002; e infine n.1455 (2003) del 17 gennaio 2003.

¹⁵⁴ Regolamento (CE) del Consiglio del 27 maggio 2002, n. 881, cit., p. 9.

rivendicando la lesione di alcuni principi generali¹⁵⁵ che dovevano essere garantiti a livello comunitario¹⁵⁶.

Il 21 settembre 2005 il Tribunale nella sentenza *Kadi c. Consiglio e Commissione*¹⁵⁷ rigettava le richieste del ricorrente affermando che: la Comunità europea fosse competente a disporre il congelamento dei capitali per la lotta contro il terrorismo internazionale; in quanto previste dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, tali misure sfuggono al controllo giurisdizionale dell'Unione europea¹⁵⁸; le misure imposte non fossero lesive dei diritti fondamentali della persona riconosciuti a livello universale contenuti nella CEDU la cui lesione era stata lamentata da Kadi, quali ad esempio la tutela giurisdizionale effettiva ed i diritti alla difesa e alla proprietà. In tal modo veniva confermata la prevalenza degli obblighi convenzionali della Carta ONU e, quindi, della risoluzione in attuazione della quale il Comitato delle sanzioni aveva disposto il congelamento dei beni di Kadi. Per il Tribunale il regolamento europeo adottato dal Consiglio in applicazione delle misure del CdS godeva, in definitiva, di immunità giurisdizionale. Il Tribunale si riconosceva inoltre competente a valutare le risoluzioni controverse alla luce dello *jus cogens*, qualificando i diritti presumibilmente violati come sue categorie. Ciononostante, affermava che non si fosse verificata nessuna delle violazioni lamentate e respingeva gli argomenti del ricorrente sull'indipendenza dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto al sistema ONU.

¹⁵⁵ Principi comunitari garantiti dall'art. 6 del TUE in cui è previsto che "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

¹⁵⁶ Sciarabba V., "La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi", in *Europeanrights Newsletter*, 2014 p. 5, (fonte: www.europeanrights.eu).

¹⁵⁷ Tribunale di primo grado dell'Unione europea (Seconda Sezione ampliata), sentenza del 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, in *Raccolta*, 2005.

¹⁵⁸ Craig P., De Búrca G. (2011), *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press.

Il sig. Kadi decise allora di impugnare la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale si pronunciò il 3 settembre 2008 (sentenza Kadi I)¹⁵⁹. La Corte, ribaltando la decisione del Tribunale, affermava la competenza dei giudici comunitari a controllare le misure adottate dalla Comunità al fine di dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹⁶⁰, in questo caso le risoluzioni 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), base della posizione comune del Consiglio 2002/402/PESC, 1452 (2002) e 1455 (2003), basi della posizione comune del Consiglio 2003/140/PESC¹⁶¹. La Corte annullava inoltre il regolamento relativo al congelamento dei capitali affermando che esso fosse

¹⁵⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione), sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione europea* ("Kadi I") (su: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62005CJ0402).

¹⁶⁰ In questo caso le risoluzioni 1267(1999), 1333(2000), 1390(2002), base della posizione comune del Consiglio 2002/402/PESC, i cui contenuti (che prevedevano il congelamento dei beni appartenenti alle persone sospette di sostenere il terrorismo, tra le quali Kadi), erano ripresi dal regolamento n.467/2001 impugnato, adottato per conferire efficacia alla posizione comune stessa, nel cui allegato era inserito il nominativo di Kadi. Allo stesso modo le riss. 1452 (2002) e 1455 (2003) e sulla base delle quali era stata emanata la posizione comune del Consiglio 2003/140/PESC per introdurre le deroghe consentite dal Consiglio di sicurezza e il regolamento n.2062/2001 (Conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate il 16 gennaio 2008 nella causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, par. 2-6, su: www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=69710&doclang=IT)

¹⁶¹ Il caso "Kadi I" è forse il caso più visibile e interessante degli ultimi anni della Corte di giustizia concernente il rapporto tra primazia del diritto europeo e diritto internazionale, trovandosi la Corte a dover valutare la conformità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite controverse alla tutela dei diritti fondamentali e, nei limiti in cui tali diritti costituiscono parte integrante dello *ius cogens*, stabilire se il diritto internazionale dovesse godere o meno del primato sul diritto comunitario (Kokott J., Sobotta C., "The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the Balance?" in *The European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 4). Dalle Conclusioni del 16 gennaio 2008 dell'avvocato generale P. Maduro emerge invece la conferma della priorità del diritto europeo e la sua primazia sul diritto internazionale nell'ambito del dibattito sulla rappresentazione della relazione tra l'ordinamento giuridico internazionale e l'ordinamento giuridico comunitario; inoltre, la considerazione del diritto comunitario come «ordinamento giuridico di nuovo genere», strettamente connesso all'esistente ordinamento giuridico di diritto internazionale pubblico, ma da esso distinto, ovvero un sistema di diritto costituzionale autonomo, già emerso dalla sentenza della Corte relativa al caso Van Gend en Loos riguardo all'autonomia del diritto comunitario rispetto agli ordinamenti statali (Conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa C-402/05 P, cit., par. 21).

stato adottato in violazione dei diritti fondamentali dell'interessato¹⁶² e senza fornire alcuna garanzia che consentisse allo stesso di esporre le proprie ragioni alle autorità competenti mentre, considerata la portata generale e l'effettiva persistenza delle misure di congelamento a suo carico, una tale garanzia era necessaria per garantire il rispetto del diritto di proprietà. Tale regolamento è tuttavia rimasto in vigore per un periodo di tre mesi così da lasciare agli organi competenti il tempo per adottare, ove lo reputassero necessario, nuovi provvedimenti. Veniva poi disposta la cancellazione del nominativo di Kadi dell'elenco relativo alle persone colpite da misure restrittive, riconoscendogli di non aver ottenuto la comunicazione di alcun elemento assunto a suo carico e neppure dei motivi per cui era stato inserito in tale elenco.

Il 28 novembre 2008 la Commissione adottava poi un nuovo regolamento¹⁶³ nel quale si affermava che, per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia, la Commissione aveva trasmesso una sintesi che illustrava le motivazioni avanzate dal Comitato per le Sanzioni dell'ONU contro Al-Qaeda e i Talebani al sig. Kadi e alla Al Barakaat International Foundation, offrendo loro la possibilità di presentare osservazioni in proposito. La Corte inoltre confermava il congelamento dei capitali del sig. Kadi come misura di prevenzione e ne inseriva nuovamente il nominativo nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002¹⁶⁴. Successivamente veniva trasmesso al sig. Kadi una sintesi dei motivi per i quali veniva inserito in tale elenco, primo tra i quali quello di aver fondato e diretto la Fondazione

¹⁶² Rappresentando pertanto una restrizione ingiustificata del diritto di proprietà del sig. Kadi (www.curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=IT&Submit=rechercher&numaff=C-C-402/05PeC-415/05P).

¹⁶³ Regolamento (CE) della Commissione del 28 novembre 2008 n. 1190 recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, GUCE L 322, 29 novembre 2008, pp. 25 ss..

¹⁶⁴ Porcelluzzi M., "La tutela dei diritti fondamentali nella lotta al terrorismo internazionale: il caso Kadi (II)", in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 1, p. 262.

*Muwafaq*¹⁶⁵, di appartenere alla rete Al Qaeda e di sostenere i *mujahedin* (“combattenti”) in Bosnia durante la guerra in Jugoslavia. Kadi era stato anche azionista di una banca bosniaca nella quale poteva essere stato pianificato un complotto terroristico, così come di altre imprese albanesi che avrebbero incanalato il denaro da e per gli estremisti¹⁶⁶.

Come prevedibile, alcune settimane dopo la sua adozione il regolamento del 28 novembre 2008 venne impugnato da Kadi, tramite ricorso depositato presso il Tribunale il 26 febbraio 2009. I motivi esposti erano ancora una volta la violazione dei diritti di difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e la restrizione sproporzionata del diritto di proprietà. Questa volta il Tribunale ha accolto i motivi presentati dal ricorrente, disponendo l’annullamento del regolamento impugnato con la sentenza del 30 settembre 2010¹⁶⁷.

L’annullamento del regolamento del 28 novembre 2008 è stato confermato dalla sentenza del 18 luglio 2013 dalla Corte (Kadi II), la quale censurava però in diversi punti il percorso argomentativo e le prese di posizione del Tribunale, allineandosi almeno in parte all’impostazione alquanto “compromissoria” che era stata proposta dall’Avvocato generale nelle sue conclusioni del 19 marzo 2013¹⁶⁸.

La Corte respingeva in definitiva le impugnazioni proposte contro la sentenza del Tribunale del 2010, stabilendo che l’Unione non potesse adottare misure restrittive nei confronti del sig. Kadi in mancanza di prove idonee a

¹⁶⁵ La fondazione *Muwafaq* è un’organizzazione fondata da Abdullah Azzam e Osama bin Laden, a metà degli anni ‘90 ha contribuito al sostegno finanziario fornito ai fini dell’attività terroristica di combattenti in Bosnia-Erzegovina nonché al traffico d’armi proveniente dall’Albania e destinato alla Bosnia-Erzegovina. Una parte del finanziamento di tali attività è stata fornita da Osama bin Laden. (fonte: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0584).

¹⁶⁶ www.irpa.eu/focus-dossier/documents/doc-materiali-diritti-fondamentali/kadi-iii-la-corte-di-giustizia-mette-il-punto/.

¹⁶⁷ Tribunale di primo grado dell’Unione europea (Settima Sezione), sentenza del 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, in *Raccolta*, 2010.

¹⁶⁸ Sciarabba V., “La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la “Carta di Nizza”: l’epilogo della vicenda Kadi”, cit, p. 16.

dimostrare il suo coinvolgimento in attività terroristiche. Nel caso di specie, la Corte riteneva infine inoltre che i motivi accolti nei confronti di Kadi fossero sufficientemente precisi e concreti da consentire di esercitare i diritti della difesa. Tuttavia, poiché non era stato prodotto alcun regolamento di informazione o probatorio per convalidare le accuse relative ad un suo coinvolgimento nelle attività terroristiche, tali accuse non fossero idonee a giustificare l'adozione a livello di Unione di misure restrittive a suo carico. Di conseguenza, nonostante gli errori di diritto cui era incorso il Tribunale nell'interpretare i diritti di difesa e tutela giurisdizionale, il nuovo regolamento della Commissione dovesse essere annullato¹⁶⁹.

La sentenza della Corte di giustizia relativa al caso “Kadi II”¹⁷⁰ è particolarmente importante, perché abbatte i due pilastri che sorreggevano il sistema internazionalistico di prevenzione del terrorismo edificato dopo l'11 settembre 2001, ricostruendolo su nuove basi¹⁷¹.

Il primo pilastro rappresentava l'idea per cui la lotta al terrorismo internazionale giustifica una riduzione del livello di tutela delle libertà individuali. Secondo la Corte di giustizia, invece, il bilanciamento non poteva riguardare le garanzie e l'effettività della tutela, ma soltanto i modi di esercizio del contraddittorio e solo su questo piano rilevavano i vincoli di riservatezza connessi alle relazioni internazionali e all'attività di *intelligence*.

Il secondo pilastro era invece associato all'idea che la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale o internazionale identificasse un “buco grigio” del diritto amministrativo, nel quale nessun giudice potesse insinuarsi perché le valutazioni di merito, attinenti all'entità di una minaccia,

¹⁶⁹ Su www.irpa.eu/focus-dossier/documents/doc-materiali-diritti-fondamentali/kadi-iii-la-corte-di-giustizia-mette-il-punto/.

¹⁷⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione, Consiglio, Regno Unito, Irlanda del Nord c. Yassin Abdullah Kadi* (“Kadi II”).

¹⁷¹ Gradoni L., “Raccontare “Kadi” dopo “Kadi II”: perché la Corte di Giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, vol. 3, pp. 587 ss.

sono appannaggio esclusivo dell'esecutivo¹⁷². Per i giudici europei non era così: ineludibili ragioni di tutela dei diritti fondamentali imponevano la verificabilità in concreto del giudizio di pericolosità dal quale dipende l'adozione di misure così fortemente afflittive¹⁷³. La Corte si pronunciava dunque sulla natura e l'estensione del controllo -in linea di principio completo- che i giudici dell'Unione devono garantire sulla legittimità di tutti gli atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite¹⁷⁴. La Corte ha quindi spiegato come questo controllo di legittimità, che richiede la ricerca di un punto di equilibrio tra i diritti fondamentali¹⁷⁵ e la necessità di garantire la pace e della sicurezza internazionali nel rispetto del diritto internazionale, in particolare, dei principi della Carta delle Nazioni Unite, andasse effettuato nel caso specifico sugli atti di diritto dell'Unione europea volti a dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche nell'ambito della lotta al terrorismo¹⁷⁶.

Il Tribunale sarebbe invece incorso in un errore di diritto laddove avesse fondato la propria constatazione di una violazione dei diritti della difesa, del diritto ad una tutela giurisdizionale e del principio di proporzionalità sull'omessa comunicazione della Commissione al sig. Kadi e al Tribunale stesso delle informazioni e degli elementi probatori relativi ai motivi per cui il

¹⁷² Vermeule A., "Our Schmittian Administrative Law", in *Harvard Law Review*, 2009, vol. 122, pp. 1096 ss..

¹⁷³ Savino M., "Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la prevenzione amministrativa?", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 1052.

¹⁷⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 97.

¹⁷⁵ Si fa riferimento al diritto alla buona amministrazione e il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sanciti rispettivamente nell'art. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

¹⁷⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, cit., par. 117-129.

nominativo dell'interessato era stato mantenuto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 881/2002; ciò in quanto, ad avviso della Corte, dalla sentenza "Kadi I" «non si evince che il mancato accesso dell'interessato e del giudice dell'Unione a informazioni o a elementi probatori che non siano in possesso dell'autorità competente dell'Unione integri, di per sé, una violazione dei diritti della difesa o del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva»¹⁷⁷. Il Tribunale sarebbe inoltre incorso in un errore di diritto laddove avesse fondato la propria valutazione circa l'esistenza di una violazione dei diritti fondamentali del sig. Kadi «sul carattere a suo giudizio vago ed impreciso delle asserzioni contenute nell'esposizione dei motivi fornita dal comitato per le sanzioni, quando invece un esame separato di ciascuno di tali motivi non autorizza a trarre una tale conclusione generale» (par. 140).

Con questa importante sentenza la Corte di giustizia ha rigettato i ricorsi della Commissione e del Regno Unito, sostenuti da Consiglio e vari Stati membri tra i quali l'Italia, riaffermando l'obbligo del rispetto dei diritti fondamentali, in particolare del diritto di difesa, e la possibilità per il ricorrente direttamente interessato i cui beni siano stati congelati sulla base di un provvedimento dell'Unione di poter accedere a tutte le informazioni che giustificano le misure restrittive emanate nei suoi confronti¹⁷⁸. Giungeva così a conclusione una lunga vicenda, ampiamente dibattuta per la prevalenza della tutela dei diritti fondamentali del presunto terrorista rispetto ad esigenze di garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza internazionale e una tutela dell'individuo persino maggiore rispetto a quella che l'Unione riesce a garantire alle vittime del terrorismo.

¹⁷⁷Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, cit., parr. 138-139.

¹⁷⁸www.questionegiustizia.it/articolo/cgue-le-decisioni-di-luglio_01-08-2013.php

3.2. Il caso *Abu Omar*.

La delicata questione di bilanciare adeguatamente la lotta al terrorismo a tutela della sicurezza nazionale con la tutela dei diritti fondamentali dei terroristi –o presunti tali- si è riproposta nella vicenda giudiziaria relativa al sequestro, rapimento e tortura di Hassan Mustafa Osama Nasr (detto Abu Omar), ex imam rifugiato politico in Italia ed operante nella moschea musulmana di viale Jenner a Milano. La vicenda prende le mosse dall'accusa nei suoi confronti di partecipare ad organizzazioni fondamentaliste islamiche con lo scopo di organizzazione terroristica, motivo del suo rapimento il 17 febbraio 2003 da dieci agenti della CIA mentre si recava alla moschea e del suo trasporto forzato presso la base aerea di Aviano, prima di essere trasferito in Egitto, ove veniva reclutato, interrogato e torturato¹⁷⁹.

Nel caso in questione l'applicazione del segreto di Stato da parte del Governo impediva (o quantomeno ostacolava) il pieno dispiegarsi della giurisdizione dinanzi ad una palese violazione dei diritti umani.

La complessa e lunga saga giudiziaria prende inizio con le indagini del Giudice per le indagini preliminari (GIP) della Procura di Milano sul sequestro dell'ex imam condotte mediante intercettazioni telefoniche, perquisizioni ed analisi dei telefoni cellulari, per mezzo delle quali si giunse all'identificazione dei presunti autori materiali e organizzatori del rapimento¹⁸⁰. Ritenuti sufficienti gli elementi di prova raccolti ed emerse tracce di responsabilità a carico di questi ultimi per aver collaborato con gli americani nell'organizzazione del sequestro, il 16 febbraio 2007 il Pubblico Ministero di Milano disponeva il rinvio a giudizio di tutti gli imputati,

¹⁷⁹Per una dettagliata ricostruzione della vicenda di Abu Omar vedasi Boon K. E. et al. (a cura di) (2010), *Extraordinary Rendition*, New York, Oxford University Press.

¹⁸⁰Furono identificati come presunti autori del reato 26 cittadini statunitensi, molti dei quali membri della CIA, un maresciallo dei carabinieri italiano reo confesso e alti funzionari del SISMI (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare), tra i quali il suo direttore.

fissando per l'8 giugno 2007 l'inizio del pubblico processo ed emettendo un provvedimento cautelare restrittivo della loro libertà personale. I reati contestati dall'accusa erano la privazione della libertà personale di un cittadino egiziano, considerato presunto terrorista, tramite il suo sequestro e il suo illegale trasferimento in Egitto.

I fatti contestati all'accusa erano di per sé gravi in quanto contrari all'ordine costituzionale, ma dovevano essere analizzati alla luce degli eventi ulteriori che si svilupparono successivamente il sequestro, ovvero la detenzione di Abu Omar in un carcere egiziano senza nessuna accusa, subendo numerose torture e violenze fisiche ed ottenendo la liberazione solo quattro anni dopo il suo sequestro. Tali fatti si iscrivono all'interno delle c.d. “*extraordinary rendition*”, considerate tra gli strumenti più controversi elaborati dalle Amministrazioni statunitensi ed attuati dalla CIA in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 per combattere il terrorismo di radice islamica e condannate a livello europeo¹⁸¹ per la contrarietà ai principi fondamentali sui quali si fonda l'Unione stessa¹⁸². Tali strumenti anti-terrorismo si sono in realtà rivelati dannosi –o quantomeno improduttivi- nella lotta al terrorismo, favorendo lo sviluppo del fenomeno e ottenendo il ripudio persino da parte dell'amministrazione Obama.

Oltre all'utilizzo delle *extraordinary rendition*, questione complessa affrontata nel corso delle indagini dei giudici milanesi era rappresentata dalla presunta violazione del segreto di Stato opposto dagli imputati in sede dibattimentale in riferimento alla documentazione sequestrata dalla Procura

¹⁸¹ Vedasi la risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2007 n. P6 TA(2007)0032 sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione e la detenzione illegali di prigionieri (fonte: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0032+0+DOC+XML+V0//IT).

¹⁸² Secondo Torre A. (a cura di) (2014), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, p. 44, tali strumenti consistono nella privazione –spesso commettendo anche degli errori- delle libertà personali degli individui sono sospettati di terrorismo, che nel trasporto in Paesi terzi nei quali non sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona e dove sono interrogati con qualsiasi mezzo (anche la tortura) perdono ogni garanzia giurisdizionale.

nel 2006 presso un appartamento romano al tempo in uso ai servizi segreti ed alle dichiarazioni assunte in incidente probatorio di alcuni esponenti del SISMI¹⁸³.

Questo argomento condusse il Presidente del Consiglio Romano Prodi¹⁸⁴ ad eccepire che il fatto fosse coperto da segreto di Stato in quanto relativo ai rapporti tra servizi italiani e stranieri nell'ambito della tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo; tale elemento non era stato preso in considerazione dalla Procura¹⁸⁵ durante la fase di acquisizione delle prove contro i responsabili sequestratori dell'ex imam. La Presidenza del Consiglio dei Ministri sollevava pertanto una serie di conflitti di attribuzione nei confronti dei vari organi della Magistratura milanese (Procura della Repubblica, Giudice dell'Udienza Preliminare e Giudice del Dibattimento) lamentando un'invasione da parte degli organi giurisdizionali della sfera di competenze politiche riservate dalla legge alla Presidenza stessa¹⁸⁶.

Il 10 marzo 2009 la Corte costituzionale¹⁸⁷ risolveva i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato legati alla vicenda in questione affermando che la

¹⁸³ A tale proposito e in seguito al rinvio a giudizio disposto dal GIP di Milano il Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi sollevava nel 2007 un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato rispetto a quelli della Procura della Repubblica di Milano, lamentando che: la Procura di Milano avesse utilizzato ai fini delle indagini documenti coperti da segreto di Stato ex art. 256 c.p.p. o che comunque dovevano essere ritenuti coperti da segreto; i PM avessero esercitato indebitamente pressioni morali su soggetti sottoposti ad indagini per ricevere le loro dichiarazioni invitando a violare il segreto di Stato; le intercettazioni effettuate dalla Procura della Repubblica di alcune utenze in uso agli agenti del SISMI fossero illegali in quanto autorizzate violando la normativa sul segreto di Stato.

¹⁸⁴ Il 30 maggio 2008 anche un altro Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, sollevò un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Milano, lamentando l'ammissione di prove richieste e raccolte dal PM in violazione del segreto di Stato.

¹⁸⁵ La Procura in realtà era interessata solo al reato su cui il Governo aveva negato l'esistenza del segreto di Stato, invece che soffermarsi sugli accordi politici tra Stati e servizi di informazione nella lotta al terrorismo (Torre A. (a cura di) (2014), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, cit., p. 45).

¹⁸⁶ Pazienza S., "La Cassazione chiude la vicenda Abu Omar con una pronuncia "a rime obbligate", su www.questionegiustizia.it, 17 luglio 2014.

¹⁸⁷ Corte costituzionale italiana, sentenza dell'11 marzo 2009 (dep. 3 aprile 2009), causa 106/2009 sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, GU 14, 8 aprile 2009, su www.cortecostituzionale.it. Per un commento alla pronuncia vedasi Anzon Demmig A., "Il

Procura di Milano avesse violato il segreto di Stato nel corso delle indagini preliminari¹⁸⁸ e dichiarando di fatto inutilizzabili tutte le prove coperte da tale segreto. D'altra parte, dalla sentenza emergeva l'immunità soggettiva della quale si avvalevano gli agenti del SISMI in relazione a gravi illeciti commessi a titolo personale derivava dall'inutilizzabilità indiscriminata degli atti coperti da segreto, contraria in particolare al principio di non tutelabilità della notizia già di dominio pubblico ribadita dalla giurisprudenza della CEDU¹⁸⁹ sul tema. Da queste premesse argomentative scaturiva una pronuncia di annullamento: dalla sentenza del Tribunale di Milano¹⁹⁰ emerge che, in quanto contrari ai principi fondamentali di ogni democrazia, la tortura e i rapimenti, anche se miranti alla lotta al terrorismo, si configurano come atti eversivi rispetto all'ordine costituzionale italiano, per impedire il cui accertamento non sarebbe "in nessun caso opponibile il segreto di Stato"¹⁹¹, come richiesto dall'ex funzionario del SISMI dell'accusa.

Nel 2010 a seguito della deposizione delle motivazioni della sentenza e della condanna di primo grado di diversi esponenti della CIA e del console Robert Seldon Lady veniva emesso nei confronti di questi ultimi un mandato d'arresto internazionale e venivano disposte rispettivamente le somme di un milione di euro a titolo di provvisoria ad Abu Omar e 500.000 alla moglie Nabile Ghali.

segreto di Stato ancora una volta tra il Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale", in www.giurcost.org, 2012 e Pilli G., "Il segreto di Stato nel caso Abu Omar ed equilibri(smi) di sistema, in www.forumcostituzionale.it, 2012.

¹⁸⁸ www.ilfattoquotidiano.it/2012/09/19/dal-sequestro-ai-processi-ecco-storia-del-processo-abu-omar/357572/.

¹⁸⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze del 9 febbraio 1995, causa 16616/90, *Vereniging Weekblad Balus c. Olanda* e del 26 novembre 1991, causa 13585/88, *Observer and Guardian c. Regno Unito*.

¹⁹⁰ Tribunale penale di Milano (Quarta Sezione), sentenza del 4 novembre 2009 (dep. 1 febbraio 2010), causa 12428, *Nasr Osama Mostafa e Ghali Nabila c. Adler et al.*, su www.penalecontemporaneo.it.

¹⁹¹ Corte Costituzionale italiana, sentenza del 24 maggio 1977, causa 86, sui giudizi ritenuti di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale, GU 148, 1 giugno 1977 (fonte: www.gnosis.aisi.gov.it/sito%5CRivista2.nsf/servnavig/14).

La condanna è stata poi confermata in appello¹⁹², ma in entrambi i gradi del giudizio gli alti esponenti SISMI Nicolò Pollari e Marco Mancini (rispettivamente direttore generale e vice-direttore generale dell'Agenzia) venivano dichiarati non processabili, proprio sulla base del segreto di Stato, che giustificava gran parte delle azioni criminosi commesse nel caso¹⁹³.

La Corte di Cassazione ha ulteriormente ribaltato questa decisione e con sentenza del 29 novembre 2012¹⁹⁴ ha rilevato i punti relativi alla non processabilità di tali esponenti del SISMI, tuttavia confermando le condanne degli agenti CIA e del console Lady e conferendo alla sentenza della Corte d'Appello milanese valore di giudicato.

La vicenda giudiziaria, apparentemente conclusa, ha visto ulteriore completamento nel 2013 con la condanna dell'ex imam della moschea milanese, Abu Omar, emessa dal Giudice dell'udienza preliminare (GUP) di Milano Stefania Donadeo, a sei anni di reclusione con l'accusa di associazione a delinquere con finalità di terrorismo internazionale¹⁹⁵. Abu Omar è stato in definitiva condannato per aver fatto parte tra il 2000 e il 2003, assieme ad altri 13 stranieri (molti dei quali già condannati in via definitiva) di una associazione che aveva lo «scopo di compiere atti di violenza con finalità di terrorismo in Italia e all'estero all'interno di un'organizzazione sovranazionale localmente denominata con varie sigle (tra cui 'Ansar Al Islam')» e che avrebbe operato «sulla base di un complessivo programma

¹⁹² Corte d'Appello di Milano (Terza Sezione), sentenza del 15 dicembre 2010 (dep. 15 marzo 2011) causa 3688, *Adler et al. c. Nasr Osama Mostafa e Ghali Nabila*, su www.penalecontemporaneo.it.

¹⁹³ Per un commento alla sentenza di appello vedasi Viganò F., "Il caso Abu Omar: le motivazioni della sentenza di rinvio della Corte d'Appello che condanna vertici e funzionari del SISMI", su www.penalecontemporaneo.it, 2011.

¹⁹⁴ Cass. pen. (Sez. V), sentenza del 19 settembre 2012 (dep. 29 novembre 2012), causa 46340, su www.penalecontemporaneo.it

¹⁹⁵ La sentenza di condanna è giunta a quasi undici anni di distanza dal rapimento dell'ex imam ad opera della CIA e il processo è stato celebrato in contumacia, dato che Abu Omar da tempo si era trasferito in Egitto. Il suo legale, l'avvocato Carmelo Scambia, ha riferito che il suo assistito avesse respinto l'accusa di terrorismo internazionale e avesse sempre sostenuto di essersi «limitato ad aderire ad un percorso politico-ideologico per professare il proprio credo e la propria fede» (www.cronacheinternazionali.com/il-caso-abu-omar-tra-lotta-al-terrorismo-internazionale-e-la-tutela-dei-diritti-fondamentali-3941).

criminoso condiviso con similari organizzazioni attive in Europa, Nord Africa, Asia e Medio Oriente»¹⁹⁶.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri sollevava contestualmente conflitto di attribuzioni sia nei confronti della sentenza della Corte di Cassazione, sia nei confronti della pronuncia di condanna della Corte d'Appello. Con sentenza del 2014¹⁹⁷ la Corte costituzionale annullava la sentenza di condanna, dichiarando che non spettasse alla Corte d'Appello emettere una sentenza di condanna sulla base della documentazione coperta da segreto di Stato¹⁹⁸.

Alle sentenze di condanna di Abu Omar e di pronuncia della Corte costituzionale ha fatto seguito la sentenza¹⁹⁹ della Cassazione del 2014 che, nel ribadire le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, si uniformava ai *dicta* del giudice del conflitto annullando senza rinvio la sentenza di condanna del 2012 degli agenti italiani del SISMI che a vario titolo avevano contribuito al rapimento dell'imam, perché l'azione penale non poteva essere proseguita in ragione dell'esistenza del segreto di Stato.

Il caso in esame invita ad alcune riflessioni: esso ha con tutta evidenza sollevato il problema della tutela dei diritti umani dei terroristi o presunti tali nella lotta al terrorismo e l'utilizzo nei confronti dell'imam di pratiche contrarie alla tutela ha attirato l'attenzione della Comunità internazionale, che ha tratto occasione per ribadire il valore insindacabile che i diritti umani hanno acquisito nel tempo. Tuttavia dall'insindacabile operato della magistratura italiana si evince il difficile equilibrio tra la volontà decisa nel volersi opporre con tutti i mezzi di indagine alla suddetta pratica con un impegno concreto alla garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo e

¹⁹⁶ Su: www.milano.corriere.it/notizie/cronaca/13_dicembre_06/abu-omar-condannato-6-anni-terrorismo-internazionale-6cbbb79e-5e5c-11e3-aee7-1683485977a2.shtml

¹⁹⁷ Corte costituzionale italiana, sentenza n. 24/2014 del 10 febbraio 2014 (dep. 13 febbraio 2014), su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, GU del 19 febbraio 2014.

¹⁹⁸ In dottrina vedasi Giupponi T. F., "Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile), su www.penalecontemporaneo.it, 2013.

¹⁹⁹ Cass. Pen. (Sez. I), sentenza del 24 febbraio 2014 (dep. 16 maggio 2014), causa 20477.

l'utilizzo illegittimo di uno segreto di Stato divenuto, in questa vicenda processuale, semplicemente un'arma di impunità per taluni soggetti e non già uno strumento posto a tutela dei supremi interessi dello Stato e della sicurezza nazionale²⁰⁰, evidenziando la problematicità di un'adeguato bilanciamento tra l'interesse generale alla sicurezza nella lotta al terrorismo e i diritti individuali alla libertà, alla difesa e alla proprietà e alla difesa dei dati personali che i presunti terroristi rivendicavano²⁰¹ in virtù della cittadinanza europea²⁰².

3.3. I casi *Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea* e *Segi et al. c. Consiglio dell'Unione europea*: i limiti e le prospettive della tutela giurisdizionale nel terzo pilastro.

Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Kadi*²⁰³ e della Corte di Cassazione nel caso *Abu Omar*²⁰⁴ avevano rivelato la particolare complessità della questione relativa al bilanciamento tra diritti umani dei presunti terroristi e garanzia della sicurezza internazionale e interna, avendo i ricorrenti contestato la lesione dei propri diritti (alla difesa, a un equo processo, alla proprietà e alla libertà personale) derivante da una presunta scorretta applicazione delle misure antiterrorismo, sia sul piano internazionale che interno. Nei casi *Segi et al. c. Consiglio dell'Unione europea* e *Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea*

²⁰⁰ Pazienza S., "La Cassazione chiude la vicenda Abu Omar con una pronuncia "a rime obbligate", cit., p. 4.

²⁰¹ Negli ultimi anni le persone accusate di terrorismo che accusano la lesione dei propri diritti hanno fatto sempre più spesso ricorso alla figura del Mediatore europeo ("Ombudsman"), istituita dal Trattato di Maastricht con lo scopo di condurre indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea in casi di possibili discriminazioni e abusi di potere (su: www.europa.agi.it/l-istituzione/le-altre-istituzioni/ombudsman?op=makePrintable).

²⁰² Così in Savino M., "Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, n. 10, pp. 9-12.

²⁰³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione, Consiglio, Regno Unito, Irlanda del Nord c. Yassin Abdullah Kadi* ("Kadi II"), su www.curia.europa.eu.

²⁰⁴ Cass. pen. (Quinta Sezione), sentenza dell'11 marzo 2014 (dep. 25 settembre 2014), causa 39788/14.

l'illegittima inclusione delle due associazioni Segi e Gestoras pro Amnistia²⁰⁵ (con sede rispettivamente in Francia e in Spagna) nella lista di organizzazioni terroristiche allegata alla posizione comune 2001/931/PESC ha infatti costituito l'oggetto del ricorso dagli esponenti delle stesse associazioni prima dinanzi alla CEDU e successivamente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea .

L'iscrizione nella lista era nel caso della Gestoras Pro Amnistia secondo l'Audiencia Nacional di Madrid giustificata sulla base di una presunta appartenenza della ricorrente all'organizzazione terroristica ETA²⁰⁶.

In assenza dell'emanazione di alcun provvedimento nazionale di attuazione della posizione comune, esse si trovavano nell'impossibilità di ricorrere dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri di appartenenza, che a loro volta non potevano operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Questa via era loro preclusa anche dall'art. 35 n. 1 del TUE che non include le posizioni comuni tra gli atti sui quali la Corte può essere chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale. Una possibile base normativa per l'impugnazione era rappresentata dall'articolo 1.6 della posizione comune 2001/931/PESC del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per combattere il terrorismo, in base alla quale "[...] i nomi di persone ed entità che figurano nella lista saranno rivisti ad intervalli regolari ed almeno una volta ogni sei mesi, al fine di assicurare che la loro permanenza nella lista sia giustificata"²⁰⁷, circostanza non verificatasi nel caso delle associazioni. Il Consiglio attraverso la decisione n. 15453 del 18 dicembre 2001 aveva anche dichiarato che sarebbe stato possibile presentare

²⁰⁵ Creata dal Movimento giovanile del Partito nazionale basco (partito politico franco-spagnolo di ispirazione democratico-cristiana) con il fine di rafforzare le rivendicazioni della gioventù basca e di preservare la cultura, l'identità, la lingua e diritti del proprio popolo.

²⁰⁶ Garbagnati Ketvel G. M., "La giurisprudenza della Corte comunitaria in materia penale: verso un riavvicinamento tra i "pilastri" dell'Unione europea?", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2007, fasc. 2, pp. 408-409.

²⁰⁷ Decisione comune 2001/931/PESC del Consiglio, cit., art. 1.6.

ricorso contro qualsiasi inserimento erroneo nella lista²⁰⁸. Nella ratifica del Trattato di Amsterdam quindici Stati membri avevano tuttavia dichiarato che le decisioni adottate nell'ambito del secondo pilastro non sarebbero state soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea e dunque di fatto il presunto erroneo inserimento non poteva essere oggetto di ricorso dinanzi agli organi di giudizio europei. È per questo che le due organizzazioni, ritenutesi lese dall'inserimento in queste liste, hanno presentato nel febbraio 2002 un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) contro i quindici Stati membri per rivendicare la violazione del diritto a un equo processo nell'UE e alla presunzione di innocenza, riconosciuti dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁰⁹. La violazione del diritto alla difesa era in particolar modo secondo le parti desumibile dalla considerazione delle organizzazioni come "terroriste", senza una preventiva formalizzazione in tal senso da un Tribunale con una sentenza definitiva; la misura adottata dai quindici Stati violava poi presumibilmente i diritti alla libertà di espressione²¹⁰, di associazione²¹¹ ed infine alla protezione dei beni dell'associazione²¹². La Corte respinse questo ricorso con una sentenza del 23 maggio 2002²¹³, sostenendo che tali organizzazioni non avessero subito violazioni di diritti, considerato il carattere non esecutivo della lista "antiterrorista". Esplorata successivamente la via del ricorso dinanzi alla giurisdizione del Tribunale dell'Unione europea per ottenere il risarcimento dei danni causati dall'iscrizione nell'elenco²¹⁴, il Tribunale rigettò con un'ordinanza del 7

²⁰⁸ Condinanzi M., Nascimbene B. (2007), *Giurisprudenza di diritto comunitario. Casi scelti*, Milano, Giuffrè, p. 181.

²⁰⁹ Consiglio, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aperta alla firma degli Stati a Roma il 4 novembre 1950 e entrata in vigore il 3 settembre 1953, art. 6.

²¹⁰ *Ivi*, art. 10.

²¹¹ *Ivi*, art. 11.

²¹² *Ivi*, art. 1 del Protocollo 1.

²¹³ Su www.echr.coe.int.

²¹⁴ Invocando gli articoli 225, par. 1, 235 e 288, par. 2 TCE.

giugno 2007²¹⁵ il ricorso perché manifestamente infondato, in quanto tale rimedio giurisdizionale non rientrava tra quelli istituiti dall'art. 35 del TUE nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione²¹⁶.

I ricorrenti presentarono quindi un ricorso in appello alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Il processo prese avvio nell'agosto 2004: l'avvocato generale Paolo Mengozzi, nelle sue Conclusioni presentate il 26 ottobre 2006²¹⁷, ribaltò la precedente impostazione affermando che la linea seguita dal Tribunale avrebbe comportato una lacuna inaccettabile nel sistema di tutela giurisdizionale dell'individuo nell'Unione europea. L'avvocato generale sosteneva infatti che sia il principio dello Stato di diritto sia quello di un'effettiva tutela dei diritti fondamentali dell'Unione europea erano e sono di fondamentale importanza nell'ordinamento comunitario e che fosse quindi intollerabile qualsiasi negazione della tutela giurisdizionale. In particolare egli affermava “[...] *che se in un caso come quello in esame, venisse meno l'effettiva tutela giurisdizionale, ci troveremmo davanti ad una gravissima incoerenza di sistema sul piano dell'Unione, dall'altro lato però saremmo davanti ad una situazione che espone gli Stati membri dell'Unione ad una censura da parte della Corte europea dei diritti dell'Uomo e indebolisce oltre che all'immagine e l'identità dell'Unione sul piano internazionale*”²¹⁸. Sulla base delle chiare norme del Trattato, l'avvocato generale concludeva che rientrasse in definitiva tra i compiti degli Stati membri il dovere di provvedere ad un reale rimedio giurisdizionale e che ai giudici nazionali dovesse essere

²¹⁵ Tribunale di primo grado dell'Unione europea (seconda sezione), ordinanza del 7 giugno 2004, causa T-338/02, *Segi et al. c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta*, 2004, p. II-1647; ordinanza del 7 giugno 2004, causa T-333/02, *Gestoras pro Amnistia e altri c. Consiglio dell'Unione europea* (disponibile sul sito della Corte di giustizia www.curia.europa.eu).

²¹⁶ Garbagnati Ketvel G. M., “La giurisprudenza della Corte comunitaria in materia penale: verso un riavvicinamento tra i “pilastri” dell'Unione europea?”, cit., p. 410.

²¹⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi presentate il 26 ottobre 2006 nella causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia, Juan Mari Olano, Julen Zelarain Errasti c. Consiglio dell'Unione europea* e causa C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga, Aritza Galarraga c. Consiglio dell'Unione europea* (disponibile su: www.curia.europa.eu).

²¹⁸ *Ivi*, par. 85.

conferito il potere per annullare quegli atti comunitari che violano i diritti fondamentali. Le Considerazioni risultano però poco focalizzate in riferimento alla necessità di conferire ai giudici nazionali il potere di giudicare i ricorsi per il risarcimento dei danni qualora vi sia un errore nell'inserimento dei soggetti (o presunti tali) nella lista dei terroristi²¹⁹. Si erano prospettate quindi due soluzioni: riconoscere la capacità dell'Unione europea di essere citata in giudizio²²⁰ o affermare una responsabilità congiunta degli Stati membri per le azioni nell'ambito di competenza dell'ex terzo pilastro.

La Corte di giustizia nella sua sentenza del 27 febbraio 2007 seguì solo parzialmente le linee guida fornite dall'avvocato generale, condividendone le Conclusioni solo in riferimento alla necessità di riconoscere una tutela giurisdizionale ai ricorrenti²²¹. Come l'avvocato generale, la Corte affermò infatti che la *ratio* in base alla quale la posizione comune non può formare oggetto di rinvio pregiudiziale, né di ricorso per annullamento, risiede nel fatto che tale atto “non dovrebbe di per sé produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”²²². A differenza dell'avvocato generale, la Corte ribadì invece che spettasse agli organi giurisdizionali degli Stati membri interpretare e applicare le norme nazionali che disciplinano l'esercizio del diritto di azione da parte delle persone fisiche o giuridiche, e che alla luce di tale contesto andasse esercitata per queste la possibilità di contestare, all'occorrenza, la legittimità di decisioni relative all'applicazione nei loro confronti di un atto

²¹⁹ A tal proposito infatti nelle Conclusioni non viene precisato l'organo contro il quale presentare la richiesta di risarcimento del danno all'interno del sistema giudiziario dello Stato membro.

²²⁰ Tale soluzione comporterebbe la necessità di analizzare i problemi della personalità giuridica dell'Unione stessa e quello della compatibilità con le immunità delle Organizzazioni internazionali.

²²¹ Di Stasio C., 2010, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 313.

²²² Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2007, causa C 354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta*, I-1631, par. 52.

dell'Unione²²³, non potendosi pertanto nel caso di specie sostenere che la posizione comune impugnata avesse privato i ricorrenti della possibilità di ricorso²²⁴, allo stesso tempo negando la propria competenza a decidere sul risarcimento richiesto per i danni presumibilmente subiti²²⁵. Le sentenza relativa ai casi *Segi* e *Gestoras pro Amnistia*, oltre a mettere in discussione i contenuti e l'applicazione delle posizioni comuni, ha rappresentato un decisivo passo avanti nella riaffermazione del diritto di difesa e in particolar modo del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo per le persone accusate di terrorismo.

3.4. La definizione di “organizzazione terroristica” nella decisione-quadro 2002/475/GAI.

I casi *Segi* e *Gestoras pro Amnistia*, oltre ai profili evidenziati, hanno posto in rilievo la questione di fornire una definizione condivisa di “organizzazione terroristica”, la cui difficoltà si affianca a quella già esaminata di fornire una definizione condivisa di “terrorismo internazionale”. Una tale criticità si rispecchia negli atti dell'UE, i quali -anche se spesso fanno riferimento al reato di terrorismo- come già enunciato non ne hanno mai fornito una definizione giuridica unitaria. Con la decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002²²⁶ sulla lotta contro il terrorismo si è tuttavia raggiunto per la prima volta un soddisfacente grado di armonizzazione a livello di Unione nella definizione di reati terroristici e nella previsione delle relative sanzioni

²²³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2007, causa C 354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea*, cit., par. 56.

²²⁴ *Ivi*, par. 57.

²²⁵ *Ivi*, par. 63.

²²⁶ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, GUCE L 164, 22 giugno 2002, modificata dalla decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, 28 novembre 2008, GUUE L 330/21, 9 dicembre 2008, pp. 3-7.

nei confronti dei suoi autori, dei complici e delle persone giuridiche coinvolte²²⁷.

L'art. 1 della decisione-quadro, dopo aver rimandato alle normative nazionali la scelta delle misure necessarie per fermare e condannare tutti gli atti internazionali che possono danneggiare uno Stato qualora siano commessi allo scopo di intimidire seriamente una popolazione, ovvero obbligare un Governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal farlo un qualche atto o, ancora, «[...] destabilizzare seriamente o distruggere le strutture fondamentali politiche, costituzionali, economiche o sociali di una Nazione»²²⁸, fornisce un'elencazione di tutte le fattispecie giudicabili di matrice o natura terroristica. Tale lista risulta molto ampia e richiama le misure generali sulle quali si sono mosse il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'ambito della risoluzione 1373 (2001)²²⁹. Alcune ipotesi di atti qualificati "terroristici" sono:

- «[...] a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso;
- b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona;
- c) sequestro di persona e la cattura di ostaggi;
- d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, di sistemi di trasporto, di infrastrutture [...] di piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli;
- e) sequestro di aeromobili o di navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto delle merci [...]»²³⁰.

L'art. 2 della decisione-quadro, a differenza della corrispondente previsione della Convenzione delle Nazioni Unite del 1999 (che si limita a richiamare un

²²⁷ Cherif Bassiouni N., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, cit., p. 138.

²²⁸ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 1.1.

²²⁹ Su www.gnosis.aisi.gov.it/sito%5Ccrivista21.nsf/servnavig/12.

²³⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 1.1.

«gruppo di persone che agiscono con una finalità comune»²³¹), contiene una definizione di «organizzazione terroristica»²³² che richiama prevalentemente la definizione di «gruppo criminale» contenuta nell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale²³³ e a sua volta ripresa dall'art. 1 della decisione-quadro 2008/841/GAI²³⁴.

La decisione-quadro definisce infatti «organizzazione terroristica» un'associazione strutturata di più persone, costituitosi durante un arco di tempo che agisce di concerto al fine di commettere reati terroristici (art. 2, comma 1)²³⁵. Questa definizione richiama quella di «organizzazione criminale» contenuta nell'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998²³⁶, nella quale è anche contemplato il reato di terrorismo tra le forme di criminalità organizzata che richiedono un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea²³⁷. Si considera poi «associazione strutturata» un gruppo non formatosi per la commissione immediata di un reato e i cui partecipanti non ricoprono necessariamente ruoli definiti o ancora senza una struttura formalmente sviluppata²³⁸. Lo stesso articolo prevede l'obbligo per gli Stati membri di sanzionare sia la «direzione di un'organizzazione terroristica», sia la partecipazione alle sue attività;

²³¹ ONU, Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, aperta per la firma degli Stati a New York il 9 dicembre 1999, art. 2 lett. c).

²³² Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 2.

²³³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma degli Stati a Palermo il 15 dicembre 2000.

²³⁴ De Matteis L., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi europei.*, cit., p. 70.

²³⁵ www.legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/02/02_all_2002475gai.pdf.

²³⁶ Azione comune del Consiglio 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 adottata sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, GU L 351, 29 dicembre 1998, art. 1 (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:31998F0733). Oltre a categorizzare il reato, l'azione comune prevede varie forme di punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea attraverso sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (art. 2).

²³⁷ *Ivi*, Preambolo.

²³⁸ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 2.

partecipazione che può essere realizzata fornendo informazioni o mezzi o finanziandone in qualsiasi modo le attività, nella consapevolezza che una simile partecipazione contribuirà alle attività criminali del gruppo terroristico (art. 2, comma 2)²³⁹. L'art. 4 sancisce inoltre l'obbligo per gli Stati membri di punire l'istigazione e il tentativo di commettere o agire nel concorso dei reati previsti dagli artt. 1.1 (esclusa l'ipotesi di detenzione di cui alla lettera f)²⁴⁰ ed il reato di cui alla lettera i)²⁴¹), 2 e 3. L'art. 5 è invece riferito alle sanzioni e prevede che esse debbano essere «effettive, proporzionate e dissuasive» e tali da comportare l'estradizione sia attiva sia passiva dei responsabili. Quanto alla natura delle sanzioni, si precisa che debba trattarsi di pene detentive più severe rispetto a quelle imposte dalle leggi nazionali per gli stessi reati previsti dall'art. 1, ma privi dei connotati di matrice terroristica, fatto salvo che le leggi interne non prevedano già il massimo della pena²⁴². E' tuttavia previsto che ogni Stato membro adotti le misure necessarie affinché «[...] le pene di cui all'art. 5 possano essere ridotte nel caso in cui l'autore del reato:

- a) rinunci all'attività terroristica;
- b) fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni [...] utili per:
 - i) prevenire o attenuare gli effetti del reato;
 - ii) individuare o consegnare alla giustizia i complici nel reato;
 - iii) acquisire elementi di prova o
 - iv) prevenire la commissione di altri reati previsti dagli articoli da 1 a 4»²⁴³.

La decisione-quadro stabilisce successivamente, accanto alla responsabilità delle persone fisiche, nel novero dell'art. 7 quella delle persone giuridiche:

²³⁹ www.legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/02/02_all_2002475gai.pdf.

²⁴⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 1, lettera f) «Fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo».

²⁴¹ *Ivi*, art. 1, lettera i) «Minaccia di realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h) ».

²⁴² *Ivi*, artt. 5.1 e 5.2.

²⁴³ *Ivi*, art. 6.

anche in questo caso le sanzioni applicabili dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive e potrebbero consistere in multe o ammende o in altre pene quali l'esclusione dal conferimento di benefici o aiuti pubblici, l'interdizione temporanea o permanente dalla pratica di attività commerciali e la chiusura temporanea o permanente di stabilimenti usati per la commissione del reato²⁴⁴. Per mezzo dell'emanazione della decisione-quadro il Consiglio ha in definitiva posto le basi e i parametri comuni alla cooperazione in materia anti-terroristica²⁴⁵ e difatti a pochi mesi dall'emanazione della decisione-quadro 2002/475/GAI e sulla base giuridica della stessa è stata emanata una specifica decisione del Consiglio²⁴⁶ per istituire un meccanismo di valutazione dei sistemi giuridici e della loro attuazione a livello nazionale nel contrasto al terrorismo. Tale provvedimento è stato però oggetto di numerose critiche per l'aver fornito una definizione parzialmente errata del reato di terrorismo, per eccesso e per difetto²⁴⁷. La nozione di reati terroristici, così come formulata nella decisione-quadro, da un lato ricomprende infatti alcune fattispecie criminose già presenti negli ordinamenti penali degli Stati membri²⁴⁸, con l'aggravante della finalità di terrorismo, che accresce l'entità delle sanzioni nei confronti degli autori. Dall'altro la definizione di "organizzazione terroristica" fornita dalla decisione-quadro è più ristretta rispetto alla casistica offerta dall'universo terroristico: esistono infatti

²⁴⁴ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit., art. 8.

²⁴⁵ Barberini R., "La Definizione di Terrorismo Internazionale e gli Strumenti Giuridici per Contrastarlo", cit., p. 22.

²⁴⁶ Decisione del Consiglio 2002/996/GAI, del 28 novembre 2002, che istituisce un meccanismo di valutazione dei sistemi giuridici e della loro attuazione a livello nazionale nella lotta contro il terrorismo, GUCE L 349, 24 dicembre 2002.

²⁴⁷ Stevenson J., "How Europe and America Defend Themselves", in *Foreign Affairs*, marzo/aprile 2003.

²⁴⁸ Si pensi a tale proposito ai contenuti degli artt. 270 *bis* ss. del codice penale italiano relativi alla punibilità delle associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico.

organizzazioni terroristiche a struttura rigida e formazioni terroristiche flessibili in grado di realizzare ben più gravi attentati terroristici²⁴⁹.

E' importante sottolineare che nel 2007 veniva pubblicata la proposta della Commissione²⁵⁰ di una nuova decisione-quadro del Consiglio per modificare la decisione quadro 2002/475/GAI per aggiornarla alla luce del ruolo delle tecnologie moderne d'informazione e di comunicazione nella propaganda della minaccia terroristica (che erano alla base delle nuove manifestazioni del reato) e allinearla con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, includendo tra le fattispecie sanzionabili la pubblica istigazione a commettere reati terroristici²⁵¹, il reclutamento²⁵² e l'addestramento a fini terroristici²⁵³. La Presidenza del Consiglio di turno al tempo, nel condividere la necessità di un tale aggiornamento²⁵⁴ sottolineò il carattere assai delicato dei contenuti della decisione-quadro, poiché si trovavano sulla linea di demarcazione tra i diritti e le libertà fondamentali come la libertà di espressione, di riunione o di associazione e il diritto al

²⁴⁹ Per quanto riguarda le finalità perseguite da tali organizzazioni terroristiche, i terroristi si propongono quale fine ultimo la distruzione, parziale o totale, delle Istituzioni o una mutazione radicale di tali istituzioni (Baldo P. (2007), *Il Terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane e internazionali*, Matelica, Halley editrice, p. 67).

²⁵⁰ Proposta della Commissione COM(2007) 650 del 6 novembre 2007 di decisione-quadro del Consiglio per modificare la decisione quadro 2002/475/GAI relativa alla lotta contro il terrorismo.

²⁵¹ Il Parlamento ritenne necessario regolamentare ulteriormente la definizione di “pubblica istigazione a commettere reati di terrorismo” sostituendo il termine “provocazione” con quello di “istigazione”, più comunemente usato nel linguaggio penale. Si prevedeva che la pubblica istigazione a commettere reati di terrorismo dovesse essere criminalizzata solo se mirante in modo chiaro e intenzionale alla commissione di reati di terrorismo, con il pericolo manifesto del legame con la commissione di uno o più reati di terrorismo (Commissione, proposta di decisione-quadro COM(2007) 650, cit., art. 1).

²⁵² La definizione di “reclutamento a fini terroristici” venne infatti modificata per chiarirne la natura intenzionale (fonte: www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1050245&t=d&l=fr).

²⁵³ Il Parlamento a tale proposito sottolineava che il reclutamento e l'addestramento al terrorismo non potessero avere come scopo la semplice minaccia di commettere un reato di terrorismo.

²⁵⁴ Realizzatosi grazie all'emanazione della decisione-quadro 2008/919/GAI, approvata a Bruxelles dal Consiglio il 28 novembre 2008 e sulla quale torneremo in seguito.

rispetto della vita familiare, ritenendo che fosse essenziale trovare nello strumento un giusto equilibrio tra gli stessi²⁵⁵.

4. Come valutare l'azione anti-terrorismo nel settore della cooperazione giudiziaria?

L'emanazione della decisione-quadro 2002/475/GAI, pur parzialmente colmando le lacune del legislatore europeo nel fornire una definizione condivisa di "terrorismo" e "organizzazione terroristica" e prevedere importanti misure per la punizione del reato, lasciava irrisolta l'esigenza di coordinamento delle indagini in materia di terrorismo, che rappresenta uno degli aspetti più importanti e problematici della cooperazione giudiziaria in materia penale. Il percorso che segna l'evoluzione di tale istituto nel diritto dell'Unione europea prende le mosse dalla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 e relativi Protocolli aggiuntivi, resa esecutiva in Italia con legge 30 gennaio 1963 n. 300²⁵⁶ e prosegue con la Convenzione europea di mutua assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, resa esecutiva in Italia con legge 23 febbraio 1961 n. 215²⁵⁷.

L'azione anti-terrorismo quale ambito della cooperazione giudiziaria è stata poi introdotta nel diritto dell'Unione europea dal Trattato di Maastricht del 1992²⁵⁸, che prevedeva la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della giustizia e affari interni²⁵⁹. Dopo gli attentati dell'11 settembre a New York e a Washington il Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'UE ha però iniziato

²⁵⁵ www.europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-48_it.

²⁵⁶ Legge 30 gennaio 1963, n. 300, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957, GU n. 84 del 28 marzo 1963.

²⁵⁷ Legge 23 febbraio 1961, n. 215, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1956, GU n. 92 del 13 aprile 1961.

²⁵⁸ Segretariato Generale della DG H III- Giustizia e affari interni del Consiglio, *Instruments of Judicial Cooperation in Criminal Matter Within the Third Pillar of the European Union and Other Essential International Instruments on Judicial Cooperation*, giugno 2004.

²⁵⁹ www.treccani.it/enciclopedia/cooperazione-giudiziaria-diritto-dell-unione-europea.

a considerare il terrorismo internazionale una minaccia alla sicurezza degli Stati membri e si è accentuata la necessità di rafforzare un'azione antiterroristica comune rispetto ad autonome iniziative condotte singolarmente dagli Stati membri. L'Unione europea, posta dinanzi ad un problema contingente che riguardava la sicurezza globale, riceveva continue pressioni sia dai governi sia dall'opinione pubblica al fine di definire un profilo più marcato della lotta al reato. Dopo l'11 settembre uno dei principali obiettivi nel quadro del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è stato pertanto il rafforzamento della cooperazione tra i vari settori delle amministrazioni nazionali coinvolti nel contrasto al terrorismo²⁶⁰ per mezzo della quale gli Stati membri hanno tentato, fra tante difficoltà, di intensificare la cooperazione giudiziaria e di polizia e di cercare di integrare il più possibile la gestione delle frontiere²⁶¹.

In Europa a seguito degli attentati del 2001 è stata intrapresa in definitiva un'opera di riassetto interno: invece di dotare le autorità nazionali competenti in materia di lotta al terrorismo di nuovi poteri, gli Stati membri preferirono conferire maggiore spazio alla cooperazione reciproca. L'Unione inoltre concentrava maggiormente l'attenzione sugli strumenti diplomatici e sul ruolo delle istituzioni multilaterali, come base per una strategia di lungo periodo e tale da intervenire sulle cause sociali e politiche che sostengono la minaccia terroristica.

Nel Consiglio GAI del 21 settembre 2001 i Ministri degli interni e della giustizia indicavano misure utili al fine di rendere più efficienti la cooperazione giudiziaria e di polizia: occorreva ottenere un maggior consenso per definire in modo univoco il terrorismo; sostituire le procedure di estradizione con un più rapido mandato di cattura europeo; creare delle

²⁶⁰ Donohue L. (2008), *The Cost of Counterterrorism. Power, Politics, and Liberty*, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁶¹ Alcaro R. (a cura di) (2005), *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre*, Documentazione per le Delegazioni presso Assemblee internazionali, Camera dei deputati, Roma.

squadre di investigazione composte da agenti di polizia e magistrati di diversi Paesi membri; sviluppare un meccanismo regolare di scambio di informazioni; istituire presso l'Agenzia Europol un'unità anti-terrorismo; accelerare i tempi per l'istituzione di un'altra Agenzia con compiti paralleli a quelli di Europol, che avrebbe assunto il nome di Eurojust²⁶². Molte di queste iniziative portate a compimento a livello europeo non furono tuttavia implementate a livello nazionale a causa del mancato adattamento nei termini alle norme europee che le prevedevano da parte di alcuni Stati membri.

Il Consiglio europeo del 25 marzo 2004, all'indomani della strage di Madrid, invitava pertanto gli Stati membri inadempienti²⁶³ ad adottare la normativa conforme alle decisioni-quadro sul mandato di cattura europeo, sulle squadre investigative congiunte, sulla lotta al terrorismo, sul riciclaggio di denaro, l'identificazione, il congelamento e la confisca dei proventi da reato²⁶⁴ ed approvava una serie di misure per porre rimedio alle difficoltà della cooperazione. In primo luogo, la previsione del ricorso da parte dei Capi di Stato e di Governo europei alla c.d. "clausola di solidarietà", prendendola a prestito dal Trattato costituzionale, con la previsione della mutua assistenza tra Stati membri in caso di attacco terroristico all'interno dell'Unione²⁶⁵.

Nell'ambito del progetto di rafforzamento dell'azione antiterrorismo quale ambito della cooperazione giudiziaria il Consiglio istituiva infine la figura del

²⁶² Chelo A. (2010), *Il mandato d'arresto europeo*, Milano, Wolters Kluwer Italia, p. XVII.

²⁶³ Ciononostante rimaneva irrisolto il problema del mancato adeguamento di alcuni Stati membri alla decisione 2002/187/GAI del Consiglio sulla creazione di Eurojust e dell'attuazione di alcune misure volte a rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia e a combattere il terrorismo.

²⁶⁴ L'Italia è l'unico Paese membro che non ha ancora adottato la normativa conforme alla decisione-quadro sul mandato di cattura europeo. Inoltre, insieme a Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo e Repubblica Ceca, non ha ancora introdotto nella sua legislazione la nozione di "squadre investigative unificate".

²⁶⁵ Fragola M. (2010), *Il trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato della Comunità europea. Versione ragionata e sistematica per una consultazione coordinata degli articoli alla luce dei Protocolli e delle Dichiarazioni*, Milano, Giuffrè, p. 29.

Coordinatore per l'anti-terrorismo dell'UE²⁶⁶ e creava l'Agenzia europea per le frontiere (Frontex)²⁶⁷, includendo in prospettiva futura la creazione di una banca-dati europea sul modello delle *blacklist* che includesse i nominativi delle persone condannate per atti di terrorismo di una certa gravità²⁶⁸.

4.1. La lotta al terrorismo in Eurojust e in Europol.

L'urgenza con la quale il Consiglio europeo introduceva i nuovi istituti nel 2004 partiva dal presupposto che le diversità tra i vari sistemi processuali possono favorire lo sviluppo della criminalità transnazionale e che l'unico strumento di lotta potesse ravvisarsi nel rafforzamento della cooperazione giudiziaria per la costruzione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia già delineato dal Trattato di Maastricht²⁶⁹. Negli anni successivi all'approvazione del nuovo Trattato si è assistito ad un'accelerazione di tali iniziative nell'Unione europea finalizzata all'avvio di iniziative legislative per la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo in particolare²⁷⁰, tra le quali si inserisce l'istituzione dell'unità di cooperazione denominata Eurojust, progettata nel tentativo di risolvere la pluralità di modelli di sistemi processuali in vigore nei singoli Stati membri e dell'assenza in Europa di un autentico sistema investigativo comune²⁷¹.

²⁶⁶ Il compito principale del Coordinatore anti-terrorismo è quello di coordinare le attività correlate al terrorismo in seno al Consiglio al fine di una corretta applicazione delle misure legislative da parte degli Stati membri (Mosca C. (2008), *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè, p. 61).

²⁶⁷ Lo scopo principale della creazione di Frontex è ancora oggi quello di coordinare le operazioni delle polizie di frontiera (Consiglio, regolamento (CE) n. 2007/2004, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GUUE L 349/1, 25 novembre 2004). Frontex è attiva a partire dal primo maggio 2005.

²⁶⁸ Consiglio europeo, Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 25 marzo 2004, su www.ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf.

²⁶⁹ Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 199.

²⁷⁰ Lo Voi F., "Eurojust", in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 1, 1993, p. 1.

²⁷¹ Consiglio d'Europa (2005), *Terrorism: special investigation techniques*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.

Già il Consiglio GAI dell'Unione europea con la decisione del 28 febbraio 2002 (n. 2002/187/GAI)²⁷² aveva istituito l'Agenzia Eurojust, che succedeva all'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (c.d. "Pro-Just") concludendo in tal modo un complesso *iter* procedurale avviato al fine di attuare la conclusione n. 46 del Consiglio di Tampere²⁷³. Il Consiglio sottolineava successivamente il ruolo della cooperazione giudiziaria proprio tramite Eurojust, considerandolo un elemento essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia²⁷⁴ ai sensi dell'art. 29, par. 2, del TUE così come modificato dal Trattato di Nizza. L'Agenzia era in origine concepita come una potenziale Procura europea, soprattutto in considerazione della necessità di raggiungere l'obiettivo del rafforzamento della cooperazione tra Ministeri competenti e autorità giudiziarie degli Stati membri²⁷⁵. Eurojust è rimasto a tutt'oggi un organismo dotato di una propria personalità giuridica, costituito da magistrati, pubblici ministeri, il cui compito principale è quello di fornire assistenza legale e supporto agli investigatori, ai magistrati e pubblici ministeri nelle indagini ed azioni penali che riguardano almeno due Stati membri²⁷⁶.

Il suo obiettivo principale è quello di rafforzare la cooperazione tra i Ministeri competenti e le autorità giudiziarie degli Stati membri, in particolar modo assicurando il coordinamento delle attività nazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata, agevolando l'esecuzione delle richieste di

²⁷² Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, GUCE L 63/1, 6 marzo 2002.

²⁷³ Grasso G. (2007), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè, p. 467.

²⁷⁴ Trattato sull'Unione europea, art. 29.2. Sul ruolo propulsivo di Eurojust nella promozione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale vedasi Dehousse F., "«Eurojust» et la coopération judiciaire pénale", in *JTDE*, 2004, n.110, pp. 161-174 e Zanetti E. (2006), *Eurojust e l'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, p. 213.

²⁷⁵ Tale obiettivo era perseguibile in particolar modo assicurando il coordinamento delle attività nazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata, agevolando l'esecuzione delle richieste di estradizione e prestando assistenza alle autorità nazionali competenti nello svolgimento delle indagini e delle azioni penali (Enciclopedia giuridica Treccani, voce *Eurojust*, vol. XIII, 2005, p. 1).

²⁷⁶ Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 200.

estradizione e prestando assistenza alle autorità nazionali competenti nello svolgimento delle indagini e delle azioni penali²⁷⁷. La decisione istitutiva di Eurojust non aveva come obiettivo il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ma si è reso necessario per alcuni Stati una modifica del loro diritto nazionale al fine di renderlo conforme alla decisione²⁷⁸. Il suo ruolo fondamentale nella lotta al terrorismo è stato spesso ribadito sia dal Consiglio europeo che dal Consiglio²⁷⁹. In seguito agli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 in Spagna²⁸⁰ il Consiglio europeo sottolineò nuovamente il ruolo fondamentale di Eurojust nella sua Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, in particolar modo sollecitando gli Stati membri a prendere ogni misura necessaria per attuare la decisione istitutiva di Eurojust entro giugno 2004 ed invitandoli ad assicurare che entrambe le Agenzie (Eurojust ed Europol) fossero utilizzate con la massima efficienza al fine di promuovere la cooperazione nella lotta al terrorismo²⁸¹.

A seguito dell'attentato di Madrid del 2004, su suggerimento di Eurojust si è dato avvio ad uno studio per la creazione di una banca dati europea sul terrorismo²⁸². Al fine di dare stabilità a tale attività è stato istituito un Comitato *ad hoc* con il compito di effettuare lo scambio tempestivo di informazioni riguardanti gli attentati e di proporre il coordinamento delle

²⁷⁷ Enciclopedia giuridica Treccani, voce *Eurojust*, cit., p. 2.

²⁷⁸ In base all'art. 42 della decisione Eurojust ciò avrebbe dovuto essere fatto quanto prima e in ogni caso entro il 6 settembre 2003.

²⁷⁹ Proprio il Consiglio per mezzo della decisione del 19 dicembre 2002 nominava i corrispondenti nazionali Eurojust per le questioni legate al terrorismo.

²⁸⁰ Giovedì 11 marzo 2004 dieci zaini riempiti con esplosivo furono fatti esplodere in quattro treni regionali di Madrid, in quattro stazioni differenti, le vittime furono 192 (fonte: www.repubblica.it/2004/c/sezioni/esteri/spagna/spagna/spagna.html).

²⁸¹ Eurojust è un'istituzione abbastanza giovane, che ha cercato pian piano di definire le procedure e i meccanismi di funzionamento. Negli ultimi anni ha messo a disposizione degli inquirenti europei tutte le sue risorse per il contrasto del terrorismo: ha incoraggiato in tempo reale lo scambio, tra le varie autorità giudiziarie, di importanti informazioni per la prosecuzione e la realizzazione di azioni comuni e coordinate; tramite accordi diretti ha creato punti di contatto con Russia, Turchia, Israele, Stati Uniti ed altri Paesi extra-comunitari; ha organizzato riunioni di coordinamento con la partecipazione dei magistrati inquirenti titolari delle indagini (Zanetti E., *Eurojust e l'ordinamento italiano*, cit., p. 214).

²⁸² Barillaro M. (2005), *Terrorismo e crimini contro lo Stato. Legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, Giuffrè, pp. 108-109.

indagini anche tramite *coordination meetings*²⁸³. La decisione 2002/187/GAI, istitutiva dell'Agenzia Eurojust è stata sostituita dalla decisione 2009/426/GAI adottata il 16 dicembre 2008 dal Consiglio²⁸⁴, alla quale l'Italia non ha dato attuazione nei termini previsti lasciando decorrere il termine ultimo del 4 giugno 2011. Obiettivo di tale decisione è il potenziamento della struttura di Eurojust, ampliandone i poteri, al fine di consentire a tale istituzione di adattarsi e contribuire all'evoluzione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale²⁸⁵ e di contrastare in maniera più efficace il crimine organizzato²⁸⁶.

Accanto a questi obiettivi si poneva quello di una concreta interazione fra i governi degli Stati membri nel rispetto dei principi democratici e delle libertà fondamentali dei cittadini presente nelle risoluzioni del Parlamento europeo che si sono susseguite negli anni²⁸⁷, nella convinzione che -in assenza di tale rapporto- si sarebbero “giustificate” proprio quelle attività criminose che invece bisognava combattere. Questa priorità costituiva la base del ruolo di Europol nel diritto dell'Unione, insieme al duplice obiettivo di creare all'interno di uno spazio giudiziario europeo un sistema comune di estradizione per gli autori di tali reati e garantire la collaborazione fra le forze di polizia, anche attraverso tecniche di investigazione più aggiornate²⁸⁸.

²⁸³ Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 201.

²⁸⁴ Decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, 16 dicembre 2008, GUUE L 138, 4 giugno 2009 (De Biolley S., Labayle H., Poelemans M., Weyembergh A. (2012), *Code of Criminal Law of the European Union*, Bruxelles, Bruylant).

²⁸⁵ De Amicis V., “Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI”, in *Cass. pen.*, 2009, pp. 4453 ss..

²⁸⁶ Aprile E., Spiezia F. (2009), *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 227.

²⁸⁷ Si pensi alle risoluzioni del Parlamento europeo relative al terrorismo internazionale del 1975, la risoluzione sulla pirateria aerea del 16 marzo 1979, alla risoluzione sulle aggressioni terroristiche in Europa del 1980.

²⁸⁸ Consiglio d'Europa (2005), *Terrorism: special investigation techniques*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.

Dal 1993, anche se nettamente in ritardo, iniziarono ad intravedersi i primi risultati di questo progetto: il 22 giugno 1993 veniva adottata la risoluzione sull'istituzione di un Ufficio europeo di polizia, denominato Europol²⁸⁹, con la missione di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e lotta contro tutte le forme di criminalità internazionali (il terrorismo in particolare) e di contribuire a realizzare un'Europa più sicura a beneficio di tutti i cittadini dell'Unione attraverso il sostegno alle autorità di contrasto e lo scambio di dati dell'*intelligence*²⁹⁰. Nella risoluzione il Parlamento europeo considerava ormai improrogabile una cooperazione fra i servizi di polizia, di dogana e di sicurezza ed affermava che l'acquisizione, l'elaborazione e la trasmissione di informazioni relative ai dati personali sarebbero sempre dovute avvenire nel rispetto dei diritti umani, ritenendo a tal fine necessari costanti controlli giudiziari e di polizia. Inoltre chiedeva alla Commissione di presentare una proposta di regolamento sull'istituzione di Europol e ai Parlamenti nazionali di collaborare per definire gli obiettivi, delle competenze e degli strumenti operativi di tale Ufficio.

La Convenzione Europol venne in seguito adottata dal Consiglio il 26 luglio 1995²⁹¹, stabilendo che entro due anni dalla sua entrata in vigore²⁹² l'azione dell'Agenzia avrebbe dovuto concernere in particolar modo i reati di terrorismo, ma anche -previa autorizzazione del Consiglio- altre forme di criminalità²⁹³. Il sistema Europol prevedeva al tempo un'unità centrale, con

²⁸⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 1993 sull'istituzione di Europol, GUCE C 42, 15 febbraio 1993, pp. 250 ss.

²⁹⁰ www.europol.europa.eu/content/page/europol%E2%80%99s-priorities-145.

²⁹¹ Consiglio, Convenzione basata sull'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di Polizia ("Convenzione EUROPOL"), aperta alla firma degli Stati il 26 luglio 1995, ratificata dall'Italia con la legge n. 93 del 23 marzo 1998 ed ivi entrata in vigore il 10 ottobre 1998.

²⁹² Si prevedeva che il Consiglio, tuttavia, potesse autorizzare Europol ad occuparsi di tali reati anche prima della scadenza prevista in casi di urgenza e gravità.

²⁹³ Il Consiglio con decisione del 3 dicembre 1998 incaricava infatti incaricato l'Europol di "occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni", in applicazione del par. 2 dell'art. 2 della Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995.

sede all'Aja, collegata a tante unità periferiche quanti erano gli Stati membri dell'Unione²⁹⁴ e nel 2001 al suo interno è stata istituita una squadra specializzata in anti-terrorismo, la *Counter-Terrorism Task Force*, disciolta nel 2002 e ricostituita nel 2004. con lo scopo di dare impulso a quattro settori di particolare importanza: 1) l'analisi strategica ed operativa, 2) il *modus operandi*, 3) il finanziamento delle organizzazioni terroristiche ed 4) il reclutamento dei terroristi.

Il 6 aprile 2009 è stata infine adottata dal Consiglio la decisione 2009/371/GAI che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol)²⁹⁵, sostituendo la Convenzione vigente dal 1995 e rafforzandone i compiti operativi e di raccordo con le altre unità di cooperazione in ambito europeo, qualificando espressamente Europol come Agenzia dell'Unione europea.

Obiettivo principale di Europol nella decisione era quello di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri²⁹⁶.

Bisogna considerare che i rapporti Eurojust-Europol costituiscono un'autentica "chiave di volta" per raggiungere la massima efficienza delle attività di contrasto alla criminalità organizzata in Europa e l'attuale quadro normativo prevede l'esigenza di stabilire e mantenere una stretta cooperazione tra le due organizzazioni²⁹⁷. Mentre Eurojust promuove la cooperazione e il coordinamento tra le competenti autorità giudiziarie, Europol si occupa della cooperazione più ampia possibile tra le forze di

²⁹⁴ www.europol.europa.eu/content/page/first-years.

²⁹⁵ Decisione del Consiglio 2009/371/GAI, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), GUUE L 121, 15 maggio 2009.

²⁹⁶ *Ivi*, artt. 3-4.

²⁹⁷ Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, GUUE L 63/1, 6 marzo 2002, art. 26, par. 1.

polizia, ma è solo grazie al lavoro congiunto di entrambe le Agenzie²⁹⁸ nell'utilizzo dei loro contatti con le rispettive autorità nazionali che viene assicurata la più completa e veloce acquisizione delle informazioni necessarie ed utili per lo svolgimento dei compiti comuni²⁹⁹. Nel progetto originario si prevedeva inoltre che Europol ed Eurojust tramite riunioni ed incontri avrebbero fornito congiuntamente supporto alle autorità nazionali nella selezione degli obiettivi più utili alla repressione del crimine, coordinando anche le richieste indirizzate alle autorità nazionali degli Stati membri al fine di condurre attività investigative su casi specifici³⁰⁰.

4.2. Le innovazioni normative introdotte dalla decisione-quadro 2002/584/GAI. Quali risultati a seguito dell'istituzione del mandato d'arresto europeo?

L'istituzione e la graduale modifica della struttura e dei ruoli delle Agenzie Eurojust ed Europol rappresentava un'importante evoluzione nel processo di espansione della cooperazione giudiziaria, che in parte rispondeva all'esigenza posta dagli attentati terroristici di New York dell'11 settembre 2001 di rivedere e aggiornare metodi decisionali e istituti tradizionali. Tale è il contesto che ha condotto all'emanazione della decisione-quadro relativa al mandato d'arresto europeo (MAE) e alle procedure di consegna tra gli Stati membri dell'Unione, approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 13 giugno 2002³⁰¹. Con la decisione-quadro relativa al mandato d'arresto

²⁹⁸ Le informazioni trasmesse e ricevute nell'ambito dei rapporti tra i due organismi sono sottoposte ai rispettivi *standard* di riservatezza e sicurezza previsti per l'elaborazione delle informazioni (Prato F., *I rapporti di Eurojust con Europol, Olaf e gli Stati terzi*, Relazione al Seminario internazionale AGIS, 11-15 ottobre 2004, Roma, pp. 10 ss.).

²⁹⁹ Grasso G., *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., pp. 500 - 501.

³⁰⁰ De Amicis G., "Riflessioni su Eurojust", in *Cass. Pen.*, 2002, fasc. 8, p. 3606.

³⁰¹ Gli Stati hanno continuato ad applicare le Convenzioni in materia di estradizione alle domande di consegna ricevute sino al 31 dicembre 2003, mentre dal 1° gennaio 2004 la consegna delle persone ricercate tra gli Stati membri è stata eseguita secondo la nuova procedura basata sul mandato d'arresto europeo (decisione-quadro del Consiglio 2002/584/GAI, cit., art. 32).

europeo negli Stati membri si è posto l'obiettivo di sostituire il tradizionale sistema multilaterale dell'extradizione con una nuova procedura di arresto e consegna semplificata delle persone ricercate all'interno del comune spazio territoriale europeo³⁰².

Un'importante novità rispetto al previgente sistema estradizionale è inoltre data dall'obbligatoria motivazione in caso di rifiuto dell'esecuzione di un mandato e dal carattere di massima urgenza della procedura, che prevede termini precisi per l'adozione della decisione di consegna da parte delle autorità giudiziarie dello Stato membro. L'*iter* alquanto accelerato che ha portato all'accordo sul suo contenuto, che normalmente avrebbe comportato anni di trattative, è infatti proprio frutto dello stato di mobilitazione causato dagli attentati alle Twin Towers. Con il mandato d'arresto europeo si è avviato in definitiva un processo di generale trasformazione dei rapporti di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, determinata dal principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie³⁰³, che costituisce la pietra angolare della nuova cooperazione giudiziaria su base non convenzionale.

Già il Consiglio di Tampère del 15-16 ottobre 1999 aveva ravvisato la necessità di abolire la procedura formale di estradizione tra gli Stati membri in riferimento alle sole sentenze definitive di condanna per sostituirla con un sistema di cattura e consegna più rapido, efficace e garantista rispetto alle precedenti procedure, ritenute ormai del tutto inadeguate a contrastare le nuove necessità di una strategia europea per il contrasto della criminalità organizzata transnazionale³⁰⁴. Relativamente alla lotta al terrorismo l'art. 2 della decisione-quadro prevede che la partecipazione ad un'organizzazione terroristica rientri tra i trentadue reati che danno luogo a consegna in base al

³⁰² Ampia la letteratura sul nuovo meccanismo. *Inter alia*, ci si riferisca a De Amicis G., "Dalla convenzione di Parigi al vertice di Laeken la lunga strada del mandato d'arresto europeo", in Guida al Diritto, n.5, 2002, pp. 106 ss. e Armone G. M. et al. (2006), *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, p. 3.

³⁰³ Iuzzolino G., voce *Mandato d'arresto europeo (dir.pen.)*, Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XIX, 2010, p. 1.

³⁰⁴ Liberati B., "Il mandato d'arresto europeo", in *Quest. giust.*, 2001, pp. 196 ss..

mandato d'arresto europeo³⁰⁵ e per i quali è stato eliminato il principio della doppia incriminazione³⁰⁶, in conseguenza del quale l'autorità competente non può rifiutare l'arresto per il motivo che le condotte criminose non integrino una fattispecie di reato prevista dalla legislazione del proprio Stato³⁰⁷.

La nuova procedura rappresenta uno strumento di coazione e limitazione della libertà personale, secondo le disposizioni e con le modalità definite nella decisione-quadro³⁰⁸, che lo definisce come «una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna, da parte di un altro Stato membro, di una persona ricercata ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà»³⁰⁹. Questa definizione consente di individuare la natura del MAE che è quella propria di un distinto atto giudiziario a proiezione europea che gli Stati membri sono obbligati ad eseguire sulla base del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che appare comunque agli stessi connesso perché dotato di una propria finalità³¹⁰, e che si fonda su di una linea di sviluppo esclusivamente processuale caratterizzata da:

- giurisdizionalizzazione del meccanismo della consegna, caratterizzato da un diretto rapporto tra le autorità giudiziarie interessate e dall'esclusione di ogni altro intervento da parte del potere esecutivo;
- maggiore fluidità e celerità della procedura, sulla base della restrizione dei tempi di consegna³¹¹.

³⁰⁵ De Matteis L., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, cit., p. 88.

³⁰⁶ In base a tale principio per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo, occorre che lo stesso reato fosse punito dalle leggi nazionali con una pena o una misura di sicurezza privative della libertà personale pari o superiore a tre anni (Rozo Acuna E. (2004), *Il mandato di arresto europeo e l'estradizione. Profili costituzionali, penali, processuali ed amministrativi*, Padova, Cedam, p. 81).

³⁰⁷ Grasso G., *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 544.

³⁰⁸ Alla quale gli Stati membri danno esecuzione in base al principio del mutuo riconoscimento (decisione-quadro del Consiglio 2002/584/GAI, cit., art. 1.2).

³⁰⁹ Decisione-quadro del Consiglio 2002/584/GAI, cit., art. 1.1.

³¹⁰ Iuzzolino G., "Cooperazione internazionale e mandato d'arresto europeo. Squadre investigative e arresto europeo", in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 15, pp. 3 ss.

³¹¹ Grasso G., *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 542.

Tramite l'istituzione del mandato d'arresto europeo si è delineato un meccanismo molto più snello e di natura sostanzialmente procedurale che ha rappresentato un ulteriore passo avanti per la lotta al terrorismo³¹², non essendo per tale reato ammesso il principio della doppia incriminazione in quanto contrastante con la tendenza del mutuo riconoscimento delle sentenze penali nei Paesi dell'UE (sul quale invece il MAE si fonda)³¹³. In secondo luogo la decisione-quadro garantisce una serie di diritti, alcuni relativi alla procedura che porta alla cattura, all'arresto e alla consegna del ricercato, altri relativi alla tutela del ricercato nello Stato membro del richiedente. Nessuna norma contiene però un esplicito rinvio alla CEDU e soprattutto agli artt. 5 e 6 che garantiscono i diritti di libertà e del giusto processo, né prevede un esplicito potere del giudice di rifiutare di eseguire il mandato in caso di violazione di tali articoli³¹⁴.

Una questione problematica è quella di verificare, in riferimento ad una richiesta di mandato d'arresto relativa alla commissione del reato di terrorismo, se le previsioni della decisione-quadro offrano un'adeguata tutela dei diritti dell'individuo³¹⁵. Il timore maggiore che crea la procedura di mandato d'arresto europeo consiste in definitiva nell'inadeguatezza degli standard di tutela dei diritti umani previsti dalla decisione-quadro³¹⁶: anche se tale documento si fonda sulla reciproca fiducia tra gli Stati, per eliminare

³¹² Bonetti P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., p. 110.

³¹³ Pedrazzi M. (2004), *Mandato d'arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, Giuffrè, p. 103.

³¹⁴ Una questione in realtà dibattuta è se tale tutela possa ritenersi assorbita nell'art. 1.3 della decisione-quadro, il quale contiene un generico riferimento ai diritti fondamentali e al principio di legalità di cui all'art. 6 del TUE (Douglas-Scott S., "The Rule of Law in the European Union - putting the security into the EU's Area of Freedom Security and Justice", in *European Law Review*, 2004, p. 226).

³¹⁵ Tale interrogativo si fonda sull'assenza di una definizione di terrorismo all'interno della decisione-quadro, in luogo di un rinvio alle definizioni contenute nelle Convenzioni ONU esistenti in materia, che potrebbe non conformarsi ai principi di legalità e di certezza del diritto previsti espressamente dall'art. 7 della CEDU (Knoops A., "International terrorism: The Changing Face of International Extradition and European Criminal Law", in *Maastricht J. Eur & Comp. L.*, 2003, vol. 10, n. 2, p. 163).

³¹⁶ Lugato M., "La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d'arresto europeo", in *RDI*, 2003, vol. 86, n. 1, pp. 27-54.

qualsiasi incertezza sarebbe stato consigliabile introdurre maggiori garanzie anche per gli autori dei reati sia da un punto di vista sostanziale sia procedurale.

Tali osservazioni riguardano in particolare il reato di terrorismo, considerati rilevanti casi nella giurisprudenza comunitaria il cui contenuto ha posto la questione del complesso equilibrio tra diritti delle vittime e degli autori di tale reato³¹⁷. La maggior parte degli Stati membri nell'attuare la decisione-quadro ha inserito per questa ragione ulteriori strumenti di tutela³¹⁸, condizionando in definitiva l'esecuzione del mandato d'arresto al rispetto delle garanzie del giusto processo affermate a livello sia costituzionale che internazionale³¹⁹.

5. La tutela dai reati di terrorismo nella Convenzione di Varsavia.

Il processo di espansione della cooperazione giudiziaria come strumento per la lotta al terrorismo trovava ulteriore compimento, oltre che con l'istituzione degli strumenti normativi già analizzati, con l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della Convenzione sulla prevenzione del terrorismo al fine di aumentare l'efficacia degli strumenti internazionali già esistenti in materia di lotta al terrorismo e intensificare gli sforzi degli Stati membri per prevenire il reato³²⁰. La Convenzione indica due modalità di azione per il conseguimento

³¹⁷ Abbiamo infatti analizzato le motivazioni (la presunta lesione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, insieme ai diritti alla difesa ed alla proprietà) che hanno formato oggetto delle molteplici impugnazioni da parte del sig. Kadi, cittadino saudita incluso nelle *blacklist* con l'accusa di aver commesso reati legati al terrorismo, delle sentenze del Tribunale UE di fronte alla Corte di giustizia dell'UE sugli atti adottati del diritto dell'Unione europea nell'ambito della lotta al fenomeno (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione* ("Kadi I") e *Commissione, Consiglio, Regno Unito, Irlanda del Nord c. Yassin Abdullah Kadi* ("Kadi II"), entrambe su: www.curia.europa.eu).

³¹⁸ Naert F., Wouters J., "Of Arrest Warrant, Terrorist Offences and Extradition Deals: an approssional of the EU's Criminal Law Measures against Terrorism after «11 September»", in *CML Rev*, 2004, vol. 41, n. 4, pp. 909-925.

³¹⁹ Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 220.

³²⁰ La Convenzione è volta ad ottenere il consenso del maggior numero di Stati interessati, non solo Stati membri del Consiglio europeo, ed è infatti destinata ad applicarsi a cinque

di tali obiettivi: qualificare come reato penale la commissione di atti³²¹ con lo scopo di incitare a commettere reati terroristici; consolidare la cooperazione in materia di prevenzione, sia a livello nazionale³²² che internazionale³²³.

In apertura nella Convenzione si afferma la necessità di rafforzare la lotta contro il terrorismo, ribadendo a tale fine che tutte le misure adottate per prevenire e reprimere i reati di terrorismo debbano rispettare i valori democratici, i diritti umani e le libertà fondamentali, ma anche le disposizioni di diritto internazionale³²⁴. A partire da una sistematizzazione degli atti terroristici che hanno la funzione di intimidire gravemente la popolazione o costringere un Governo o un'Organizzazione internazionale a compiere, o non compiere, un atto al fine di destabilizzare le strutture politiche, economiche, finanziarie o costituzionali di un Paese³²⁵, la Convenzione esorta ad avviare una cooperazione internazionale tra gli Stati membri e a rafforzare la capacità delle parti nel prevenire il terrorismo³²⁶, invitando alla mutua assistenza e fornendo una serie di possibili strumenti a tal fine, come ad esempio lo scambio di informazioni tra le squadre comuni di analisi e ricerca³²⁷.

La Convenzione già nel suo Preambolo contiene diverse disposizioni relative alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali in materia di

Stati non membri, quali: Giappone, Canada, Stati Uniti d'America, Santa Sede, Messico i quali hanno partecipato attivamente all'elaborazione di tale documento. Inoltre per poter entrare in vigore deve essere ratificata da almeno sei Stati, dei quali almeno quattro devono essere membri del Consiglio d'Europa, mentre gli altri due potrebbero appartenere agli Stati non membri che hanno partecipato all'elaborazione della Convenzione o della Comunità europea (Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 16 maggio 2005 a Varsavia ed entrata in vigore l'11 giugno 2007, art. 23).

³²¹ In particolare la pubblica istigazione (art. 5), il reclutamento (art. 6) e l'addestramento (art. 7) a fini terroristici.

³²² Tramite politiche nazionali di prevenzione.

³²³ Mediante una modifica degli accordi di estradizione e di mutua assistenza e di ogni altro mezzo esistente.

³²⁴ Consiglio d'Europa, Convenzione europea sulla prevenzione del terrorismo, cit., Preambolo.

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ Con ciò anticipando i contenuti della decisione del Consiglio 2005/671/GAI, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati di terrorismo, GUUE L 253/22, 29 settembre 2005.

³²⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 4.

cooperazione interna e internazionale e integra le vigenti disposizioni sulla punibilità del reato in forma di condizioni e garanzie. Non definisce tuttavia nuovi reati di terrorismo oltre quelli contenuti in parte delle numerose Convenzioni europee esistenti in materia di lotta al terrorismo e richiamate in Appendice³²⁸.

Ciononostante la Convenzione risultava al tempo innovativa per la creazione di tre nuovi reati che rientrano nel novero dei “reati terroristici”, quali: la pubblica istigazione a commettere reati di terrorismo (articolo 5), il reclutamento a fini terroristici (articolo 6) e l’addestramento a fini terroristici (articolo 7). Si tratta di reati penali gravi in quanto hanno la potenzialità di condurre alla commissione dei reati previsti dalle precedenti convenzioni internazionali. I reati di cui agli articoli 5, 6 e 7 hanno degli elementi in comune in quanto devono tutti essere commessi illegalmente (ovvero essere il risultato di una condotta non tutelata giuridicamente da rilevanti principi di diritto interno) ed intenzionalmente (l’interpretazione del termine stato rimessa dai redattori della Convenzione agli Stati cui è destinata in base al proprio diritto interno).

³²⁸ L’Appendice della Convenzione di Varsavia contiene infatti un elenco ampio di Convenzioni e Trattati che completa quelli richiamati dall’articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, ovvero la Convenzione ONU per la repressione dell’illecita cattura di un aeromobile, firmata all’Aja il 16 dicembre 1970 e la Convenzione ONU per la repressione di atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell’aviazione civile, firmata a Montreal il 23 settembre 1971 (Consiglio d’Europa, Convenzione europea per la repressione del terrorismo, cit., art. 1). Oltre a questi Trattati, l’elenco comprende: la Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973; la Convenzione internazionale contro la presa degli ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979; la Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, adottata a Vienna il 3 marzo 1980; il Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all’aviazione civile internazionale, fatta a Montreal il 24 febbraio 1988; la Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, fatto a Roma il 10 marzo 1988; il Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, fatto a Roma il 10 marzo 1988; la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici, adottata a New York il 15 dicembre 1997; la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999 ed infine la Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata a New York il 13 aprile 2005 (Consiglio d’Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., p. 17).

L'art. 5 della Convenzione disciplina la pubblica istigazione a commettere un reato di terrorismo, sotto la forma di istigazione di tensioni etniche e religiose, la diffusione di discorsi di odio e la promozione di ideologie favorevoli al terrorismo³²⁹. Tale articolo potrebbe rappresentare una restrizione della libertà fondamentale, in quanto contrasterebbe con l'art. 10 della CEDU che sancisce il diritto di ogni persona alla libertà di espressione³³⁰ in riferimento soprattutto alla libertà d'opinione e la libertà di ricevere o comunicare opinioni. A differenza di alcuni diritti fondamentali, che sono diritti assoluti e quindi non ammettono restrizioni³³¹, l'articolo 10, paragrafo 2 della CEDU stabilisce però solo le condizioni di ammissibilità delle restrizioni all'esercizio della libertà di espressione. Di conseguenza l'incitamento all'odio razziale, ma anche l'istigazione a commettere dei reati in ambito di terrorismo non possono essere considerati manifestazione della libertà di espressione. La definizione di pubblica istigazione a commettere un reato di terrorismo è mutuata dal Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici³³² il quale all'art. 5 comma 1 lo definisce come «la distribuzione di un messaggio al pubblico, con l'intento di incitare la commissione di un reato terroristico, qualora, anche se non sostenendo direttamente reati di terrorismo, dia luogo al rischio che uno o più di tali reati possano essere commessi»³³³.

Un'ulteriore ipotesi di reato introdotto con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo è il reclutamento ai fini terroristici sancito dall'art. 6. Questo articolo impone agli Stati di perseguire penalmente

³²⁹ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 5.

³³⁰ Tale diritto è uno dei fondamenti essenziali della società democratica.

³³¹ Come il divieto della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 della CEDU).

³³² Consiglio d'Europa, Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici, aperto per la firma degli Stati a Strasburgo il 28 gennaio 2003.

³³³ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 5.1.

il reclutamento di terroristi, inteso come sollecitazione ad effettuare reati terroristici sia individualmente o collettivamente, ma anche a partecipare o contribuire alla commissione di tali reati³³⁴. Per il perfezionamento dell'atto, non è necessario che il soggetto concorra effettivamente alla commissione di un reato di terrorismo o che aderisca ad un gruppo a tale scopo. Se l'esecuzione del delitto è invece avviato, ma non completato, il comportamento è ancora punibile come un tentativo di reclutamento ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2.

L'art. 7 prevede inoltre come reato anche l'addestramento ai fini terroristici inteso come «l'atto di fornire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, al fine di effettuare o contribuire alla commissione di un reato terroristico, sapendo che le istruzioni impartite sono destinate ad essere utilizzate per tale scopo»³³⁵.

Sulla base dell'art. 12 gli Stati firmatari devono inoltre garantire il rispetto dei diritti umani nell'applicare i reati di cui agli artt. 5, 6 e 7, mentre alle parti è rimesso il compito di adottare misure di assistenza finanziaria per proteggere e sostenere le vittime del terrorismo³³⁶ e i loro familiari, nel quadro dei regimi nazionali. Gli Stati vengono infine esortati a fornire reciproca assistenza nelle indagini e nei procedimenti giudiziari relativi ai reati previsti nella Convenzione, dei quali l'art. 20 esclude il carattere politico, anche al fine di facilitare la massima cooperazione giudiziaria e la concessione dell'estradizione³³⁷. La previsione nella Convenzione di Varsavia dell'obbligo per gli Stati di criminalizzare condotte assolutamente nuove -e comunque

³³⁴ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 6.

³³⁵ Nella Convenzione non viene fornita una definizione di armi, armi da fuoco ed esplosivi, o sostanze nocive o pericolose, che sono termini generici, ma sono definiti dai Trattati internazionali e dalla legislazione nazionale (*ivi*, art. 7).

³³⁶ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 13.

³³⁷ Di conseguenza, la richiesta di estradizione o di assistenza giudiziaria per uno di questi reati non può essere rifiutata per il solo motivo che si tratti di un reato politico o un reato connesso a un reato politico o un reato ispirato da ragioni politiche. Non sussiste però un obbligo di estradare: la Convenzione non è un Trattato di estradizione in quanto tale, anche se l'articolo 19 prevede la possibilità che una parte possa utilizzarla in maniera facoltativa come base giuridica per l'estradizione.

estranee alla tradizione europea ³³⁸-, insieme all'impegno per il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, segnano in definitiva il cammino verso una concreta realizzazione e sviluppo di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia europeo più volte auspicata nei progetti costituzionali e che costituisce il principale obiettivo del programma dell'Aja .

³³⁸Come l'istigazione e l'addestramento al terrorismo o il reclutamento dei "kamikaze" (Armone G. M. et al., (2006), *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, cit., p. 191).

2. La capacità d'innovazione della legislazione europea anti-terrorismo dal programma dell'Aja al post Lisbona.

1. Considerazioni preliminari: l'espansione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel programma dell'Aja.

Facendo seguito agli orientamenti del Consiglio europeo del 2004 e a pochi mesi dall'adozione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, nell'ambito del Consiglio europeo del novembre 2005 i Capi di Stato e di Governo europei approvarono il c.d. programma dell'Aja³³⁹, consistente in un piano d'azione per la cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia per il periodo 2005-2009³⁴⁰. Già a partire dall'Introduzione il programma delinea un profilo particolarmente garantista del diritto alla sicurezza dei cittadini dell'Unione, in particolar modo messa a repentaglio dalla migrazione clandestina, la tratta di esseri umani, il terrorismo e la criminalità organizzata³⁴¹. La prevenzione e la soppressione del terrorismo per il raggiungimento della sicurezza internazionale –oltre che interna- da parte degli Stati, insieme al controllo delle frontiere esterne e alla garanzia della sicurezza interna, costituiscono nel programma elementi fondamentali per rafforzare le garanzie dei cittadini dell'Unione³⁴². A tale scopo, tra le principali innovazioni del programma emerge l'estensione dei compiti dei servizi di sicurezza nazionali alla protezione del territorio di tutti

³³⁹ Comunicazione del Consiglio 2005/C del 4 novembre 2004 riguardante il programma dell'Aja sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GUUE C53/1, 3 marzo 2005.

³⁴⁰ Il programma dell'Aja è allegato alle Conclusioni finali della Presidenza del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, n° 14292/1/04, 8 dicembre 2004.

³⁴¹ L'occasione per il richiamo alla minaccia del terrorismo è offerta dagli attacchi dell'11 settembre negli Stati Uniti e dell'11 marzo 2004 a Madrid, a seguito dei quali si era reso necessario un maggiore coordinamento e coerenza tra dimensione interna ed esterna della sicurezza e un approccio rinnovato alla lotta alla criminalità organizzata e alla repressione del terrorismo.

³⁴² Programma dell'Aja, cit., cap. 2 "Rafforzamento della sicurezza", par. 2.1 "Miglioramento dello scambio di informazioni", p. 7.

gli Stati membri dell'UE e la definizione del “principio di disponibilità”³⁴³ alla base dello scambio di informazioni investigative. L'obiettivo della lotta al terrorismo viene perseguito a partire da una serie di misure la cui implementazione è rimessa agli Stati, tra le quali emergono in particolare: la condivisione tra i servizi di *intelligence* delle informazioni anche riguardanti probabili minacce alla sicurezza interna di altri Stati membri dell'UE; l'assicurazione che la sorveglianza di persone o merci in relazione a minacce terroristiche non subisca interruzioni in seguito all'attraversamento di una frontiera; infine, la piena attuazione della Dichiarazione del Consiglio europeo del 2004 e del piano d'azione dell'UE per la lotta al terrorismo, riconoscendo un ruolo centrale al coordinatore antiterrorismo dell'UE³⁴⁴. Tra le misure per combattere il finanziamento del terrorismo rientrano poi il controllo dei flussi finanziari sospetti e il congelamento dei beni, insieme alla possibilità di introdurre nuovi strumenti per la gestione delle istituzioni coinvolte nelle transazioni economiche. La lotta al terrorismo viene anche perseguita ponendo tra le priorità del programma lo sviluppo di una strategia di lungo termine per fronteggiare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione e al reclutamento e lo svolgimento di un ruolo di guida da parte dei ministri in sede di Consiglio GAI, con un riesame della normativa comunitaria da parte della Commissione tale da adeguarla alle misure per il contrasto del reato³⁴⁵. Dalla valutazione del piano d'azione effettuata nel 2009 è successivamente emerso come concretamente il programma abbia realizzato i propri obiettivi di garantire ai cittadini europei una maggiore effettività dell'accesso alla giustizia e della protezione internazionale, un maggior controllo dell'immigrazione alle frontiere, riducendo i rischi di terrorismo e criminalità organizzata, infine una maggiore cooperazione di polizia e tra

³⁴³ Ovvero la facoltà su richiesta dei funzionari di polizia di uno Stato membro, soddisfatti certi requisiti, di ottenere informazioni da altri Stati membri.

³⁴⁴ Programma dell'Aja, cit., p. 8.

³⁴⁵ *Ivi*, p. 9.

autorità giudiziarie per il reciproco riconoscimento delle decisioni³⁴⁶. Per ciò che concerne il terrorismo, dal rapporto è emerso in particolare il finanziamento di vari progetti dell'Unione per la prevenzione del reato, tra i quali: un manuale contro la radicalizzazione nelle carceri, insieme all'adozione della direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo³⁴⁷ e soprattutto del regolamento relativo al controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo³⁴⁸.

2. Il legame tra la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo: la terza direttiva comunitaria 2005/60/CE.

La lotta al riciclaggio di denaro e agli illeciti finanziari, che considera il legame esistente tra il terrorismo e la criminalità organizzata impegnata in attività di riciclaggio dei proventi di operazioni illecite³⁴⁹, costituisce un caposaldo nella lotta al terrorismo³⁵⁰, rimasto irrisolto nonostante la pluralità di obiettivi contenuti nel programma dell'Aja. Il percorso intrapreso nella lotta al riciclaggio di capitali e più in generale all'uso del sistema economico per il finanziamento delle attività criminali si inserisce tra i principali obiettivi

³⁴⁶ Commissione europea, comunicazione COM(2009) 263 def. del 10 giugno 2009 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Giustizia, Libertà e Sicurezza in Europa dal 2005: Valutazione del Programma e del Piano d'Azione dell'Aja", non pubblicata in GU.

³⁴⁷ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario allo scopo di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, GUUE L 309, 25 novembre 2005, per mezzo della quale si è ottenuta l'estensione dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette agli enti non finanziari.

³⁴⁸ Regolamento del Consiglio e Parlamento europeo 1889/2005 del 26 ottobre 2005 sui controlli delle entrate o uscite di denaro dalla Comunità, GUUE L 309, 25 novembre 2005, che prevede l'obbligo di dichiarare somme di denaro in contante pari o superiori a 10.000 euro da parte di coloro che entrano o escono dall'UE.

³⁴⁹ Savino M., "La disciplina italiana della lotta al finanziamento del terrorismo", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 5, p. 497.

³⁵⁰ Baldo P., *Il Terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane e internazionali*, cit., p. 88.

perseguiti dall'Unione europea nel suo tentativo di creare un spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'*input* alla lotta al riciclaggio di denaro è dato della consapevolezza che seppure le azioni terroristiche possano essere compiute tramite l'auto-finanziamento, la disponibilità di ingenti risorse finanziarie ne aumenta la capacità di organizzazione: tale visione è alla base di "Follow the money"³⁵¹, una delle principali strategie utilizzate a livello europeo e globale per contrastare il terrorismo.

Fondandosi su tali premesse, nel 2005 il Consiglio e il Parlamento europeo emanarono la terza direttiva comunitaria 2005/60/CE³⁵², che introduceva delle novità di rilievo nella disciplina della prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. La direttiva, partendo dal presupposto che taluni soggetti utilizzano il sistema bancario e finanziario ed altre attività economiche per occultare l'origine dei proventi di attività criminosi o per canalizzare fondi -di origine lecita o illecita- a scopo di finanziamento del terrorismo³⁵³, proponeva l'indicazione di disposizioni più specifiche sull'identificazione dei propri clienti e l'adozione di una definizione precisa di "titolare effettivo" da parte degli enti creditizi³⁵⁴, colmando le lacune della direttiva 91/308/CEE del Consiglio ("I direttiva")³⁵⁵ e contribuendo a garantire la stabilità e l'integrità del sistema finanziario³⁵⁶.

³⁵¹ Wechsler W. F., "Follow the Money", in *Foreign Affairs*, 2001, vol. 80, n. 4, pp. 40 ss..

³⁵² Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., pp. 15 ss., modificata dalla direttiva 2007/64/CE, GUUE L 319, 5 dicembre 2007, pp. 1 ss., dalla direttiva 2008/20/CE del 20 marzo 2008, GUUE L 76, 19 marzo 2008, pp. 46 ss., dalla direttiva 2009/110/CE, 30 ottobre 2009, GUUE L 267, 10 ottobre 2009 e dalla direttiva 2010/78/UE del 24 novembre 2010 concernente i poteri dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), GUUE L 331, 15 dicembre 2010.

³⁵³ *Ivi*, art. 2.

³⁵⁴ *Ivi*, art. 4.

³⁵⁵ Consiglio, direttiva 91/308/CEE del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, GU L 166, 28 giugno 1991, p. 77, successivamente modificata dalla direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 344 del 28 dicembre 2001, p. 76.

³⁵⁶ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., art. 6.

Il provvedimento si inseriva in un ampio processo di revisione della disciplina antiriciclaggio e di estensione degli obblighi e dei controlli sulle varie forme di finanziamento del terrorismo avviato nel 2003 con le nuove raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)³⁵⁷, istituito con la riforma della Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa del 1990 in materia di anti-riciclaggio³⁵⁸ modificata con la Convenzione n. 198 del 16 maggio 2005³⁵⁹. La direttiva 2005/60/CE era frutto di un'intensa ed accurata revisione della disciplina previgente, con lo scopo di abrogarla, adattandosi alle nuove problematiche rilevate nel corso degli anni. A distanza di quasi quindici anni dalla I direttiva il fenomeno del riciclaggio si era infatti evoluto e manifestato in molti aspetti non inizialmente considerati dal legislatore europeo. L'internazionalizzazione dei mercati, la caduta delle barriere economiche in entrata e in uscita dallo spazio europeo, il nuovo volto "imprenditoriale" della criminalità e la consapevolezza che l'esiguo catalogo di reati contenuto nella I direttiva³⁶⁰ non fosse più sufficiente a comprendere un fenomeno criminale complesso e tentacolare, conducevano alla necessità di riscrivere la strategia di lotta e migliorarla nei suoi punti di debolezza. La nuova direttiva da un lato rafforzava pertanto il diritto già esistente, meglio specificando i contenuti della precedente direttiva del 2001 relativamente alle procedure da applicare per prevenire la manipolazione di fondi di provenienza criminosa e la raccolta di beni o denaro a scopo di finanziamento del terrorismo³⁶¹, dall'altro introduceva

³⁵⁷ Cassese E., Costanzo P., "La terza direttiva comunitaria in materia di riciclaggio e antiterrorismo", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, vol. 1, p. 5.

³⁵⁸ Consiglio d'Europa, Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato ("Convenzione n.141"), aperta alla firma degli Stati l'8 novembre 1990, ratificata in Italia con legge n.328, 9 agosto 1993.

³⁵⁹ Consiglio d'Europa, Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo ("Convenzione n.198") aperta alla firma degli Stati il 16 maggio 2005, entrata in vigore l'1 maggio 2008.

³⁶⁰ Consiglio, direttiva 91/308/CEE, cit., pp. 77-82.

³⁶¹ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., art. 9.

importanti novità per l'ampliamento della materia, in particolar modo nel sistema degli obblighi e dei controlli³⁶².

La normativa in materia di prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività illecite si arricchiva così di nuove prescrizioni contro il finanziamento del terrorismo³⁶³: i gruppi terroristici sono infatti ispirati a diverse motivazioni, ma condividono metodi e risorse, umane e materiali, permettendo di asserire che le azioni di prevenzione e repressione del terrorismo mirano allo stesso tempo al contrasto del riciclaggio di denaro³⁶⁴, condividendo i due reati il potenziale danno che entrambi arrecano alla stabilità del settore finanziario e delle regole del mercato³⁶⁵.

Gli aspetti innovativi della direttiva hanno imposto al legislatore nazionale di effettuare entro il 15 dicembre 2007 una profonda revisione della legislazione precedentemente vigente al fine di adeguarla al nuovo quadro normativo. L'art. 1 della direttiva imponeva infatti agli Stati membri di assicurare il divieto non solo del riciclaggio illecito dei proventi, ma anche del finanziamento del terrorismo³⁶⁶. Dopo aver fornito una definizione di "riciclaggio", lo stesso articolo forniva una definizione di finanziamento del terrorismo, inteso come «[...] la fornitura o la raccolta di fondi in qualunque modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli 1 a 4 della decisione-quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo»³⁶⁷.

³⁶² Licini C. (2006), *Normativa antiriciclaggio e attività notarile*, Milano, Wolters Kluwer Italia, p. 191.

³⁶³ Il terrorismo ha in comune con la criminalità economica l'esigenza di delocalizzare ingenti masse di denaro, che è necessario per finanziare l'attività terroristica da un lato, nascondere e quindi "riciclare" dall'altro. Gli elementi in comune tra i due fenomeni sono gli strumenti di contrasto e di lotta, che costituiscono in ultima sintesi gli strumenti di tutela del sistema politico ed economico nazionale ed internazionale.

³⁶⁴ Licini C. (2006), *Normativa antiriciclaggio e attività notarile*, cit., p. 193.

³⁶⁵ Lembo M. (2012), *Antiriciclaggio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, p. 63.

³⁶⁶ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., art. 1.1. Sul tema vedasi, *inter alia*, Cassese E., Costanzo P., *La terza direttiva comunitaria in materia di riciclaggio e antiterrorismo*, cit., p. 6 e Fiscaro E. (2008), *Antiriciclaggio e Terza Direttiva UE*, Milano, Giuffrè, p. 14.

³⁶⁷ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., art. 4.

La terza direttiva, rispetto alle precedenti direttive 91/308/CEE e 91/508/CE abrogate, mirava in definitiva a prevenire e contrastare il finanziamento al terrorismo imponendo una serie di obblighi a carico degli intermediari finanziari e imprese non finanziarie sulla base di tre principi: la conoscenza della clientela³⁶⁸, l'acquisizione e la conservazione delle tracce dell'attività compiuta dalla stessa clientela e la segnalazione di operazioni di natura sospetta³⁶⁹. La direttiva prevedeva inoltre nuove regole in tema di obblighi di segnalazione delle informazioni rilevanti, identificando l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) quale autorità nazionale centrale per combattere in maniera adeguata il riciclaggio e il finanziamento al terrorismo³⁷⁰. L'emanazione della terza direttiva ha in definitiva delineato un sistema innovativo, ispirato agli *standard* internazionali contemporanei e fondato su nuovi principi dei quali il nostro ordinamento italiano ha dovuto prendere atto³⁷¹. I suoi contenuti sono stati ripresi e ampliati nel 2012 dalla proposta di una nuova direttiva³⁷², nota soprattutto per ridefinire l'obiettivo del contrasto al terrorismo mediante la creazione d'ufficio di un Procuratore europeo (EPPU) che eviterebbe il legame e il condizionamento della cooperazione dei singoli Stati membri -in alcuni casi particolarmente passiva- sul risultato delle indagini sul reato³⁷³.

³⁶⁸ Con il termine "clientela" si fa riferimento a coloro i quali instaurano rapporti con gli enti e le persone oggetto della direttiva, quali ad esempio: enti creditizi e finanziari, liberi professionisti legali, notai, contabili, revisori dei conti, ai commercialisti, immobiliari, casinò, prestatori di servizi relativi a società e *trusts* (fonte: www.europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against organised_crime/124016a_it.htm).

³⁶⁹ Preite F. (2011), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Milano, UTET, p. 1482.

³⁷⁰ Direttiva del Consiglio e Parlamento europeo 2005/60/CE, cit., art. 21.

³⁷¹ L'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2005/60/CE nonché alla direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione con decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, GU n. 290, 14 dicembre 2007.

³⁷² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2012) 363 fin. dell'11 luglio 2012 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("direttiva PIF").

³⁷³ La proposta di direttiva del luglio 2012 contiene infatti un *sub*-sistema penale UE ed infatti essa elenca una serie di reati, con indicazione della condotta, così come altre norme generali di diritto penale sostanziale, quali i limiti minimi e massimi di pena, norme sulla

3. La Strategia antiterrorismo dell'Unione europea: un progresso decisivo nell'evoluzione del contrasto.

Nel 2005 la Comunità internazionale assisteva ad un nuovo attentato terroristico: dopo Madrid era infatti Londra ad essere presa di mira con un attacco suicida all'affollata rete del trasporto pubblico³⁷⁴. La risposta europea provenne in questo caso dal Consiglio europeo del 25 marzo 2005, che approvò la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo nella quale sono individuabili gli elementi della Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, successivamente adottata il 15 dicembre dello stesso anno³⁷⁵. Dopo un'iniziale definizione di "terrorismo"³⁷⁶, la Strategia presentava una ripartizione in quattro obiettivi (prevenzione, protezione, perseguimento e risposta) che richiamava le strategie operative, giudiziarie e di polizia antiterrorismo adottate dopo l'attentato di Madrid³⁷⁷. Nello specifico i quattro settori di intervento riguardavano: la tutela del territorio e della popolazione degli Stati membri; il controllo delle frontiere e la protezione di trasporti e infrastrutture critiche; la lotta al finanziamento dei gruppi terroristici e l'arresto dei loro aderenti; la gestione delle conseguenze degli attentati³⁷⁸. Particolarmente innovativi apparivano i contenuti del terzo pilastro "Perseguimento" relativamente a una prima valutazione positiva sull'applicazione del nuovo istituto del mandato d'arresto europeo negli Stati

prescrizione, sulla responsabilità degli enti, sul tentativo e sul concorso di persone nel reato, per le quali se ne prescrive l'introduzione in tutto lo spazio giuridico europeo, costituendo verosimilmente la base di partenza del regolamento dell'ufficio del Procuratore europeo (Comi V., "Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie", su www.archiviopenale.it, 2013, n. 2, p.7).

³⁷⁴ L'attentato a Londra si verificò il 7 luglio 2005, ma a distanza di due settimane vi è stato un nuovo tentativo di replica.

³⁷⁵ Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza e del coordinatore antiterrorismo sulla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, doc. 14469/4/05 REV 4, 30 novembre 2005.

³⁷⁶ Il terrorismo viene infatti descritto come una minaccia alla pubblica sicurezza condivisa dagli Stati e viene considerato come «Un atto criminale e in nessuna circostanza giustificabile» (Consiglio europeo, Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, art. 1).

³⁷⁷ *Ivi*, art. 3.

³⁷⁸ *Ivi*, artt. 6-38.

membri dell'Unione e della previsione del necessario rafforzamento dell'interazione tra le Agenzie Europol ed Eurojust³⁷⁹ e del quarto pilastro "Risposta" per la garanzia da questo prevista di un effettivo risarcimento delle vittime del terrorismo e delle loro famiglie³⁸⁰.

La Strategia conteneva alcune importanti innovazioni di tipo istituzionale, a partire dall'invito all'interazione fra Unione e Stati membri nella lotta al terrorismo: per quanto vantaggiosa fosse l'attività di coordinamento, supporto e facilitazione svolta dalle istituzioni europee, si sottolineava infatti la «responsabilità primaria»³⁸¹ delle autorità nazionali nella lotta al terrorismo, che rappresentava un realistico accertamento dei limiti insiti nei meccanismi decisionali governanti il secondo e il terzo pilastro, nei quali è ricompresa l'azione di contrasto al reato³⁸². In riferimento ai rapporti fra le varie istituzioni, la Strategia chiariva poi per la prima volta rispetto ai precedenti documenti analizzati il ruolo del Coreper, del Coordinatore antiterrorismo e della Commissione nella verifica, con i rispettivi strumenti, dei progressi realizzati³⁸³.

Dopo un'iniziale definizione di "terrorismo"³⁸⁴, la Strategia presentava una ripartizione in quattro obiettivi (prevenzione, protezione, perseguimento e risposta) che richiamava le strategie operative, giudiziarie e di polizia antiterrorismo adottate dopo l'attentato di Madrid³⁸⁵. Nello specifico i quattro settori di intervento riguardavano: la tutela del territorio e della popolazione degli Stati membri; il controllo delle frontiere e la protezione di trasporti e

³⁷⁹ Consiglio europeo, Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, cit., art. 26.

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ *Ivi*, p. 4.

³⁸² Sulla ripartizione di competenze tra secondo e terzo pilastro nella lotta al terrorismo vedasi Cafaro S. (a cura di) (2013), *Le relazioni euro-mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane.

³⁸³ Consiglio europeo, Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, cit., art. 41.

³⁸⁴ Il terrorismo veniva infatti descritto come una minaccia alla pubblica sicurezza condivisa dagli Stati e viene considerato come «Un atto criminale e in nessuna circostanza giustificabile» (Consiglio europeo, Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, cit., art. 1).

³⁸⁵ *Ivi*, art. 3.

infrastrutture critiche; la lotta al finanziamento dei gruppi terroristici e l'arresto dei loro aderenti; la gestione delle conseguenze degli attentati³⁸⁶. Particolarmente innovativi erano i contenuti del terzo pilastro "Perseguimento", relativamente all'obiettivo di impedire la diffusione delle conoscenze tecniche dei terroristi tramite l'uso di internet³⁸⁷ e del quarto pilastro "Risposta", che per la prima volta rispetto ai documenti precedentemente analizzati mirava a garantire solidarietà, assistenza e risarcimento alle vittime del terrorismo e delle loro famiglie³⁸⁸, rappresentando un'anticipazione della nuova espressione che il contrasto al reato stava gradualmente assumendo, come confermato dall'emanazione degli atti Consiglio nel 2008 per disciplinare la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale.

4. Le innovazioni normative degli atti del Consiglio del 2008: la decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera.

Alla luce degli aggiornamenti normativi che l'emanazione della Strategia antiterrorismo dell'Unione europea rendeva necessari, il 2008 rappresentò infatti per il Consiglio l'occasione per l'emanazione di tre decisioni-quadro di importanza fondamentale al fine di garantire uno spazio comune europeo di giustizia basato sulla reciproca fiducia: la decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera³⁸⁹, la decisione-quadro

³⁸⁶ Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza e del coordinatore antiterrorismo sulla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, cit., pp. 10-16.

³⁸⁷ *Ivi*, p. 8.

³⁸⁸ *Ivi*, art. 36.

³⁸⁹ Decisione del Consiglio 2008/615/GAI del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, GUUE L 210, 6 agosto 2008.

2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata³⁹⁰ e la decisione-quadro 2008/919/GAI che modifica la decisione-quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo³⁹¹.

Le tre decisioni-quadro, seppur dai profili differenziati in relazione agli obiettivi da raggiungere, risultavano accomunate dall'esigenza di aggiornamento degli strumenti normativi tradizionali della lotta alla criminalità organizzata già analizzati e di armonizzazione delle legislazioni penali, indice della crescente attenzione del Consiglio verso gli strumenti basati sul mutuo riconoscimento.

La decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera introduceva sul piano europeo un primo strumento di cooperazione tra le forze di polizia destinato allo scambio di dati genetici³⁹²: si trattava di una misura con la quale l'Unione europea, in linea con gli obiettivi fissati nel programma dell'Aja, recepiva nel proprio *corpus* normativo gran parte del contenuto del Trattato di Prüm³⁹³.

Lo scopo della decisione era quello di favorire l'uso di mezzi rapidi, efficaci ed economici di scambio di informazioni, tramite l'accesso reciproco degli Stati membri ai rispettivi schedari automatizzati di analisi del DNA da realizzarsi mediante il collegamento in rete di banche dati nazionali, al fine di potenziare la cooperazione transfrontaliera tra le autorità nazionali competenti³⁹⁴.

³⁹⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, GUUE L 300/42, 11 novembre 2008.

³⁹¹ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI.

³⁹² Decisione del Consiglio 2008/615/GAI, cit., art. 1.

³⁹³ Il Trattato di Prüm è stato aperto alla firma del Regno del Belgio, Repubblica federale di Germania, Regno di Spagna, Repubblica francese, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi e Repubblica d'Austria il 27 maggio 2005 e concerne il potenziamento della cooperazione transfrontaliera, in particolare al fine di lottare contro il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (fonte: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32008D0615).

³⁹⁴ Decisione del Consiglio 2008/615/GAI, cit., art. 1.

Per raggiungere tale scopo gli Stati membri si impegnavano a creare e gestire schedari nazionali di analisi del DNA per le indagini penali (art. 2, par. 1)³⁹⁵, un elemento questo fondamentale se si considera che, al momento dell'adozione della decisione, non tutti gli Stati membri erano dotati di un tale sistema di raccolta dati³⁹⁶. Una seconda novità nella decisione riguardava il conferimento di un vero e proprio diritto di richiedere la raccolta di dati genetici³⁹⁷, prevedendo la possibilità che uno Stato membro, su esplicita richiesta relativa alle specifiche finalità previste dalla direttiva, prelevasse e analizzasse il materiale cellulare di un soggetto che si trovava nel proprio territorio per trasmetterlo allo Stato membro richiedente³⁹⁸. Un terzo elemento concerneva l'istituzione di nuove procedure automatizzate di consultazione e raffronto dei profili di DNA di sospetti terroristi, tramite una consultazione automatizzata (accesso *on line*) ai dati indicizzati degli schedari nazionali di analisi al quale erano autorizzati i punti di contatto nazionale degli Stati membri³⁹⁹.

La decisione dedicava poi il capo 4 alle misure volte a prevenire i reati terroristici, tra le quali l'articolo 16 prevedeva la trasmissione di informazioni al fine di bloccare la commissione di reati terroristici. Nel rispetto della legislazione interna, la decisione prevedeva la facoltà per gli Stati membri, al fine di prevenire i reati terroristici, di trasmettere ai punti di contatto nazionale preposto allo scambio delle informazioni i dati personali e le informazioni relative al cognome, nome, data e luogo di nascita di presunti terroristi, misure queste che l'Unione europea stava sviluppando per favorire

³⁹⁵ Le banche dati del DNA possono essere utilizzate solo per finalità repressive, quando esiste già una *notitia crimini* (Ciampi S., 2009, *Principio di disponibilità e protezione dei dati personali nel "terzo pilastro" dell'Unione europea*, Edizioni Università di Trieste, p. 84).

³⁹⁶ Tra tali Stati sprovvisti di banca dati vi era l'Italia, che già impegnatasi con l'adesione al Trattato di Prüm, ha provveduto ad adeguarsi con legge n.85 del 30 giugno 2009, pubblicata sulla G.U. n.160, del 13 luglio 2009.

³⁹⁷ Belfiore R., "La decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera", in *Cassazione penale*, 2011, n. 11, p. 4057.

³⁹⁸ Decisione del Consiglio 2008/615/GAI, cit., art. 7.

³⁹⁹ *Ivi*, art. 3.

la cooperazione delle forze di polizia e l'accesso automatizzato alle informazioni e di conseguenza facilitare il contrasto al terrorismo internazionale⁴⁰⁰. La nuova norma prevedeva che tali operazioni fossero effettuate in presenza di condizioni tali da far presagire che le persone interessate potessero commettere i reati previsti dalla decisione-quadro 2002/475/GAI⁴⁰¹. Nell'utilizzo che lo Stato membro ricevente poteva fare dei dati personali ottenuti vi erano anche altri limiti, quali l'utilizzo dei dati per i soli fini per i quali erano stati trasmessi⁴⁰², il loro utilizzo solo da parte dei soggetti a ciò legittimati quali le autorità, gli organi e i tribunali competenti a procedere allo scambio⁴⁰³ e la necessità di cancellarli qualora non sussistesse o venisse meno la loro utilità per il raggiungimento dell'obiettivo per cui erano originariamente stati trasmessi⁴⁰⁴.

Tali disposizioni risultano molto importanti in quanto esaminano con attenzione i rischi che un indiscriminato *profiling*⁴⁰⁵ avrebbe potuto produrre e, soprattutto, l'influenza che una normativa così invasiva della sfera personale avrebbe determinato sulla garanzia di diritti fondamentali, come ad esempio quelli alla *privacy* e alla protezione dei dati personali⁴⁰⁶.

⁴⁰⁰ Di Stasio C., 2010, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 465-466.

⁴⁰¹ Ricordiamo che la decisione-quadro considerava come gravi attentati all'integrità fisica di una persona il sequestro di persona e la cattura di ostaggi, la fabbricazione, la detenzione o l'uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche (Consiglio, decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, cit., artt. 1-3).

⁴⁰² Decisione del Consiglio 2008/615/GAI, cit., art. 26, par. 1.

⁴⁰³ *Ivi*, art. 27.

⁴⁰⁴ *Ivi*, art. 28.

⁴⁰⁵ Il concetto di *profiling* (determinazione dei profili) si riferisce alla prassi degli organi di polizia in base alla quale un determinato gruppo di caratteristiche viene usato per individuare e arrestare i sospetti di un reato o di identificare persone che sarebbero capaci di commettere attività penali rilevanti.

⁴⁰⁶ Ricca la letteratura sul rapporto tra *data protection* e *data retention* per finalità repressive, ma soprattutto in Rafaraci T., *Intercettazioni e acquisizione di tabulati telefonici*, in Kistoris R. E., Orlandi R. (a cura di) (2006), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, Giappichelli, pp. 271-272, si sottolinea la doppia natura (processuale e sostanziale) dell'uso a fini di giustizia penale delle conoscenze fornite dai dati esteriori del traffico telefonico e telematico e la necessità della tempestiva "neutralizzazione" dei dati dagli archivi dei fornitori o gestori dei servizi di

4.1. La lotta alla criminalità organizzata nella decisione-quadro 2008/841/GAI.

A differenza della decisione 2008/615/GAU, l’emanazione della decisione-quadro 2008/841/GAI⁴⁰⁷ nasceva dalla necessità di richiamare e completare i contenuti della definizione di “organizzazione terroristica” vigente prima della sua formulazione⁴⁰⁸ e di ampliare il ristretto margine di operatività degli strumenti normativi in grado di perseguire il reato di terrorismo. Sostituendo l’azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un’organizzazione criminale, la decisione-quadro mirava a rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata all’interno dell’Unione.

A tale scopo e riprendendo i punti salienti degli artt. 29, 31 par. 1 lett. e e 34 par. 2 del TUE e del programma dell’Aja in particolar modo concernenti l’obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata, nel nuovo atto veniva evidenziata la necessità del ravvicinamento delle legislazioni⁴⁰⁹ e dell’adozione di una strategia comune più efficace per far fronte al reato. Era poi fornita una definizione dettagliata di reato di “organizzazione criminale”, identificandolo con qualsiasi forma di associazione di due o più persone finalizzata al compimento di reati che prevedono una pena privativa della libertà di almeno quattro anni⁴¹⁰.

telecomunicazione per la tutela della privacy o quanto meno, che la conservazione sia definita nella finalità (“principio di finalità”) delle indagini anti-terrorismo. Analoghe indicazioni sul sistema di *data protection* nelle indagini su reati di terrorismo sul sito del Garante per la protezione dei dati personali (www.garanteprivacy.it).

⁴⁰⁷ Decisione-quadro del Consiglio 2008/841/GAI, cit., art. 1.

⁴⁰⁸ Abbiamo visto come già la decisione-quadro 2002/475/GAI avesse infatti fornito una prima definizione di “organizzazione terroristica” che tuttavia risultava settoriale e lacunosa in quanto non direttamente riferibile ad un catalogo più ampio ed aggiornato di reati di criminalità organizzata così come risultante a seguito degli attentati del 2004 e del 2005.

⁴⁰⁹ A sua volta funzionale ad agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie (Aprile E., Spiezia F. (2009), *Cooperazione giudiziaria penale nell’Unione Europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, cit., p. 14).

⁴¹⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2008/841/GAI, cit., art. 1.

Tale definizione richiamava quella contenuta nell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo), ove ci si riferiva al “gruppo criminale organizzato” come a “un’associazione strutturata di due o più persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà personale o con una misura di sicurezza privativa della libertà personale non inferiore a quattro anni [...] per ricavarne direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario”⁴¹¹.

Accanto alla definizione di “organizzazione criminale”, nella decisione-quadro venivano enunciati i reati ad essa relativi, tra i quali rientrano il comportamento dei partecipanti alle attività criminali dell’organizzazione, il reclutamento di nuovi membri e il finanziamento della sue attività⁴¹². Inoltre, l’intesa con una o più persone per porre in essere azioni la cui attuazione comporterebbe i reati relativi alla partecipazione diretta⁴¹³.

Tali specificazioni servivano in definitiva a porre in essere la criminalizzazione in tutti gli Stati membri dell’Unione della partecipazione alle organizzazioni criminali, contribuendo in modo significativo all’aggiornamento del contrasto al terrorismo in seno all’Unione nel percorso normativo delineato.

⁴¹¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma di tutti gli Stati dal 12 al 15 dicembre 2000 a Palermo e in seguito presso la sede delle Nazioni Unite a New York fino al 12 dicembre 2002, emanata con ris. A/RES/55/25 dell’8 gennaio 2001, art. 2. La Convenzione è stata successivamente conclusa a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 2004/579/CE del 29 aprile 2004, GUUE L 261, 6 agosto 2004.

⁴¹² Decisione-quadro del Consiglio 2008/841/GAI, cit., art. 2.

⁴¹³ Anche alla luce delle differenti tradizioni normative in materia di reato associativo proprie dei Paesi anglosassoni basati sul *common law*, la decisione-quadro includeva tra le condotte punibili anche quelle di *conspiracy*, stabilendo l’art. 2 una serie di attività connesse ad un’organizzazione criminale in materia di obblighi di incriminazione per gli Stati membri (decisione-quadro del Consiglio 2008/841/GAI, cit., art. 2).

4.2. La decisione-quadro 2008/919/GAI: l'introduzione del reato di attività preparatorie al terrorismo.

La questione di definire l'“organizzazione criminale” risultava strettamente connessa a quella della sistematizzazione del reato di terrorismo già in parte realizzatasi per mezzo della decisione-quadro 2002/475/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo, che proprio grazie al tentativo di disciplinare i reati di terrorismo e fornirne una definizione rappresentava la base della politica antiterrorismo dell'Unione europea e consentiva di espandere tale politica nel rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. Le innovazioni introdotte nel 2004 dal programma dell'Aja sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea⁴¹⁴ avevano reso però necessarie alcune modifiche, che furono apportate dalla decisione-quadro 2008/919/GAI⁴¹⁵, approvata a Bruxelles dal Consiglio il 28 novembre 2008. Il programma evidenziava infatti che, ai fini di un'efficace azione di prevenzione e lotta al terrorismo, nel rispetto dei diritti fondamentali, le attività degli Stati membri non dovessero essere confinate al mantenimento della sicurezza nazionale, ma anche mirare alla sicurezza dell'Unione nel suo complesso, prendendo in considerazione le nuove strategie di reclutamento dei *network* terroristici.

Nella nuova versione della decisione-quadro del 2008 ai considerando 7, 8 e 9 si indicavano pertanto le ragioni della sostituzione degli originari articoli 3 e 4 della precedente decisione-quadro del 2002, riconducendole ad un accertato cambiamento costituito dalla sostituzione di gruppi gerarchicamente strutturati di terroristi con cellule semi-autonome collegate a reti internazionali e ricorrenti sempre più alle nuove tecnologie, soprattutto

⁴¹⁴ Il programma dell'Aja è stato adottato dal Consiglio europeo il 5 novembre 2004.

⁴¹⁵ Gli Stati membri dovevano provvedere a conformarsi alla decisione-quadro 2008/919/GAI entro il termine del 9 dicembre 2010.

Internet⁴¹⁶. Nella decisione-quadro del 2008 si evidenzia inoltre l'utilizzo di Internet per sollecitare la lotta a reti terroristiche locali e singoli individui nell'Unione, rappresentando tale strumento una fonte di informazioni sulle risorse e sui metodi terroristici, un vero «campo di addestramento virtuale»⁴¹⁷. Il contesto delle modifiche introdotte alla decisione-quadro del 2002 era poi quello di un'acuta intensificazione di alcune attività terroristiche come ad esempio l'istigazione al terrorismo, il reclutamento e l'addestramento ai fini terroristici. La definizione di reati di terrorismo (che nella decisione-quadro del 2002 ricomprendeva genericamente i reati connessi ad attività terroristiche), necessitava pertanto di un'ulteriore armonizzazione in tutti gli Stati membri al fine di includere tali azioni, se commesse intenzionalmente⁴¹⁸.

Allo stesso modo, si era resa necessaria la previsione di sanzioni per le persone fisiche che commettono intenzionalmente il reato o per le persone giuridiche ritenute responsabili della pubblica provocazione a commettere i reati di terrorismo, reclutamento e addestramento a fini terroristici: da qui la previsione nella decisione-quadro del 2008 di includere la punibilità nei confronti di tale categorie di persone in tutti gli Stati membri, indipendentemente dal fatto che i reati (la cui commissione è considerata intenzionale)⁴¹⁹ fossero commessi attraverso Internet o meno⁴²⁰. Particolarmente innovativa la previsione che la decisione-quadro non potesse in alcun modo essere interpretata come intesa a limitare o ostacolare la diffusione di informazioni a fini scientifici, accademici o di comunicazione,

⁴¹⁶ De Matteis L. (2011), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, cit., p. 79.

⁴¹⁷ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, cit., Considerando 4.

⁴¹⁸ *Ivi*, Considerando 11.

⁴¹⁹ Non viene invece inclusa nell'ambito di applicazione della decisione-quadro ed in particolare nella definizione di "pubblica provocazione" a commettere reati di terrorismo (art. 1.a) l'espressione nel dibattito pubblico di opinioni radicali, polemiche o controverse in merito a questioni politiche sensibili, tra le quali il terrorismo.

⁴²⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, cit., art. 3.

se utili a prevenire la pubblica provocazione a commettere i reati di terrorismo, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici⁴²¹. La decisione-quadro fa inoltre riferimento all'intervento dell'Unione sulla base del principio di sussidiarietà⁴²² per la realizzazione di quegli scopi che non possono essere adeguatamente realizzati in maniera unilaterale dagli Stati membri, ma risultano più efficacemente realizzabili a livello di Unione⁴²³.

L'articolo 1 della nuova norma prevede la necessità che gli Stati membri adottino le misure necessarie per considerare reati connessi ad attività terroristiche le già richiamate azioni di addestramento e reclutamento a fini terroristici e la pubblica provocazione a commettere reati terroristici⁴²⁴; inoltre la redazione di un falso documento amministrativo al fine di commettere uno dei reati previsti dalla decisione del 2002 all'articolo 1.1 (come il sequestro di persona e la cattura di ostaggi, considerati attentati gravi all'integrità fisica di una persona)⁴²⁵. Sempre all'articolo 1 vengono poi fornite nuove definizioni di reclutamento, addestramento a fini terroristici e pubblica provocazione nel commettere reati di terrorismo⁴²⁶ e sostituiti i contenuti dell'articolo 4 della decisione del 2002 con la previsione dell'adozione di tutte le misure necessarie da parte degli Stati membri al fine di punire il concorso⁴²⁷, l'istigazione⁴²⁸ e il tentativo diretto di commettere i reati riconducibili a un'organizzazione terroristica, di cui all'articolo 1 paragrafo 1⁴²⁹. Riguardo ai

⁴²¹ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, cit., Considerando 14.

⁴²² Il principio di sussidiarietà è sancito dall'articolo 5 del TCE e dall'articolo 2 del TUE.

⁴²³ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, cit., Considerando 12.

⁴²⁴ *Ivi*, art. 1.

⁴²⁵ *Ivi*, art. 2.1.f.

⁴²⁶ In particolare, l'addestramento ai fini terroristici viene ricondotto alla fornitura di una "preparazione tale da permettere la fabbricazione e l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre sostanze pericolose al fine di produrre attentati alla vita di una persona che possano causarne il decesso o il sequestro di aeromobili, di navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri" (art. 1.1.c), mentre per pubblica provocazione si intende "qualsiasi forma di pubblica diffusione di un messaggio con l'idea di istigare a commettere i reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) della decisione del 2002" (art. 1.1.a).

⁴²⁷ *Ivi*, art. 1.2.1.

⁴²⁸ *Ivi*, art. 1.2.2.

⁴²⁹ La decisione-quadro del 2008 pone in chiusura l'invito agli Stati membri ad adottare misure che non fossero in contrasto con i principi fondamentali relativi alla libertà di

contenuti delle modifiche, appare evidente che la decisione-quadro del 2008 modifichi quella del 2002 soprattutto in riferimento all'articolo 3 relativo ai reati connessi alle attività terroristiche e all'articolo 4 concernente il concorso, l'istigazione e il tentativo nella commissione di reati terroristici. L'aspetto più garantista della decisione-quadro concerne infine l'invito agli stessi Stati a garantire la proporzionalità dell'incriminazione alle legittime finalità perseguite in una società democratica, in tal modo escludendo –o quantomeno riducendone il rischio- forme di arbitrarietà o discriminazione nella valutazione⁴³⁰ ed anticipando la complessa questione del bilanciamento dei diritti delle vittime del terrorismo con quelli dei presunti autori del reato successivamente analizzata.

5. La revisione dei metodi tradizionali di cooperazione giudiziaria nel Trattato di Lisbona.

Il contributo fondamentale apportato dall'emanazione degli atti del Consiglio del 2008 alla lotta al terrorismo e alla realizzazione da parte dell'Unione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia si rifletteva nella possibilità di riproporre i contenuti della “svolta costituzionale” fallita nel 2005⁴³¹ in un'opera di neocodificazione che conduceva all'approvazione il 13 dicembre 2007 del Trattato di Lisbona⁴³². Uno degli aspetti maggiormente innovativi

espressione emergenti dalle tradizioni costituzionali, così come dalle norme che sanciscono i diritti e le responsabilità nell'uso della stampa o di altri mezzi di comunicazione (art. 2).

⁴³⁰ Decisione-quadro del Consiglio 2008/919/GAI, cit., art. 3.

⁴³¹ Come conseguenza del fallimento della Costituzione per l'Europa, i Capi di Stato e di Governo decidevano infatti, in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2006, di osservare un periodo di riflessione sul futuro dell'Europa e successivamente durante il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 pervenivano ad un compromesso: convocare una conferenza intergovernativa incaricata di adottare non più una Costituzione ma un Trattato di riforma, ovvero di concordare il testo di un Trattato di revisione dei testi esistenti al fine di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata.

⁴³² A seguito della conclusione dei negoziati in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo del 18 e 19 ottobre 2007 nasceva il Trattato di Lisbona, che modifica sia il Trattato sull'Unione europea (TUE) sia il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), formalmente firmato il 13 dicembre 2007 dai 27 Capi di Stato o di Governo e dai

del Trattato consisteva nella previsione in esso contenuta di una “nuova Europa” in grado di tutelare più efficacemente gli interessi dei cittadini e soprattutto il loro diritto alla garanzia della sicurezza e giustizia in un’Unione a ventisette⁴³³ che, nel superamento della struttura “a pilastri” prevista dal Trattato di Maastricht, succedeva alla Comunità europea. Se da un lato una maggiore tutela della democraticità trovava espressione in un’armonizzazione delle procedure decisionali⁴³⁴, dall’altro la trasformazione dell’area di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (ex terzo pilastro) in diritto dell’UE, l’istituzione dell’Agenzia Europol sulla base giuridica dell’articolo 88 del TFUE⁴³⁵ rispondevano all’obiettivo di garantire un livello elevato di sicurezza. Quest’ultimo coincide nel Trattato con un’efficace azione di prevenzione e lotta contro la criminalità⁴³⁶, perseguibile sia attraverso il coordinamento e la cooperazione tra forze di polizia e le autorità giudiziarie⁴³⁷ sia tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni

rispettivi Ministri degli Esteri ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (fonte: www.europa.eu).

⁴³³ Castellaneta M., “ In vigore il nuovo trattato di Lisbona si apre la strada alla Procura europea”, in *Guida al diritto*, 2009, pp. 96 ss..

⁴³⁴ Modificando la procedura della codecisione (voto ad unanimità in seno al Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo) in procedura legislativa ordinaria (voto a maggioranza qualificata del Consiglio nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione) le decisioni dell’Unione godono della doppia legittimità dei cittadini (rappresentati dai membri del Parlamento) e degli Stati membri (rappresentati in Consiglio) (Ziller J. (2007), *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino).

⁴³⁵ www.secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-05-31_Europol_EN.pdf.

⁴³⁶ Ricca la letteratura sull’evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale e sul ruolo d’impulso ad essa offerto dai Trattati di Amsterdam e Nizza prima e successivamente da Lisbona. Di particolare interesse per la comparazione tra l’attenzione del legislatore comunitario al profilo della cooperazione giudiziaria pre e post Maastricht, vedasi Guerini U. (2008), *Il diritto penale dell’Unione europea. La normativa, la dottrina, la giurisprudenza europea in materia penale e la cooperazione giudiziaria*, Torino, Giappichelli, pp. 47 ss. e Conforti B., “Terrorismo internazionale e diritti umani: Consiglio di Sicurezza dell’ONU, giudice comunitario e giudici nazionali” in *Giurisprudenza italiana*, 2008, vol. I.

⁴³⁷ TFUE, art. 67.3.

penali⁴³⁸. L'innovatività di Lisbona risiedeva pertanto nella previsione che a tal fine il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando mediante direttive, potessero stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi⁴³⁹ e nella previsione di misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità⁴⁴⁰. L'entrata in vigore del nuovo Trattato ha posti in definitiva le basi per avviare quel processo di armonizzazione delle legislazioni statali fondamentale per contrastare in modo efficace il contrasto al terrorismo internazionale, la cui perseguibilità presuppone la costituzione di un sistema normativo, penale e processuale integrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea.

5.1. La lotta al terrorismo nel programma di Stoccolma.

L'art. 65 TCE (ora sostituito dall'art. 81 TFUE) aveva posto l'obiettivo della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale come un elemento coerente con le quattro libertà fondamentali delineate del Trattato di Lisbona, sino a renderlo un vero e proprio obiettivo dell'Unione europea. Successivamente i passaggi che hanno portato a molti e significativi avanzamenti in questo ambito sono stati scanditi da successivi programmi⁴⁴¹, così al programma di

⁴³⁸ Infatti, la cooperazione giudiziaria in ambito penale si fonda sul principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie ed include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in molti settori ed in particolare in relazione a determinate sfere di criminalità (art. 82 TFUE).

⁴³⁹ L'articolo 83 fa riferimento alla dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni: terrorismo, riciclaggio di denaro, criminalità informatica, criminalità organizzata.

⁴⁴⁰ TFUE, art. 84.

⁴⁴¹ Biavati P., "La realizzazione dello spazio giudiziario europeo di giustizia, libertà e sicurezza: stato attuale e tendenze evolutive alla luce del programma di Stoccolma", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2013, fasc. 1, p. 185.

Tampère del 1999 hanno fatto seguito quello dell'Aja del 2004 e quello di Stoccolma del 2009⁴⁴².

Il programma di Stoccolma approvato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 aveva carattere pluriennale in quanto era destinato ad orientare le priorità dell'Unione relativamente al quinquennio 2010-2014 per lo sviluppo di un'area di libertà, sicurezza e giustizia la cui attuazione era rimessa all'adozione di un piano d'azione nel giugno 2010⁴⁴³. Obiettivo centrale del programma era non solo l'esigenza di creare strumenti più efficaci per la lotta alla tratta degli esseri umani e al terrorismo, ma anche il rafforzamento dei diritti delle vittime del terrorismo come settore d'intervento di primaria importanza dell'Unione⁴⁴⁴.

L'indirizzo delineato nel programma era il primo che si sviluppava in un settore che ha subito fondamentali modifiche con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, assumendo quindi un notevole significato politico e istituzionale rispetto agli antecedenti programmi pluriennali (Tampère e Aja).

Il Consiglio europeo per mezzo dell'attuazione di Stoccolma si era prefissato sei obiettivi da raggiungere, tra i quali: la creazione di uno spazio europeo di giustizia, la promozione della cittadinanza e dei diritti fondamentali e il rafforzamento della dimensione esterna dell'Unione europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁴⁵. La lotta al terrorismo si intrecciava sia con la realizzazione di uno spazio europeo di giustizia sia con quello relativo al rafforzamento della sicurezza dei cittadini europei.

⁴⁴² Consiglio europeo, informazione 2010/C sul programma di Stoccolma "Un'Europa aperta e sicura a servizio e tutela dei cittadini", in GUUE C115/01, 4 maggio 2010 (su: [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/;ELX_SESSIONID=n12LJqhG22jw0WKGgYYkCyy3lsLLSdQwBh4RvkDIZSrtqX2TQlp9!-1424345081?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/;ELX_SESSIONID=n12LJqhG22jw0WKGgYYkCyy3lsLLSdQwBh4RvkDIZSrtqX2TQlp9!-1424345081?uri=CELEX:52010XG0504(01))).

⁴⁴³ Spiezia F., "Il coordinamento giudiziario nell'Unione Europea: il rafforzamento dei poteri di Eurojust", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, fasc. 3, p. 656.

⁴⁴⁴ Amalfitano C., "L'azione dell'Unione europea per la tutela delle vittime di reato", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, fasc. 3, p. 668.

⁴⁴⁵ www.europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_it.htm.

In riferimento alla creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, il programma mirava in particolare alla difesa dei diritti fondamentali la cui attuazione era rimessa ad un meccanismo di tutela giurisdizionale al quale i cittadini potessero accedere facilmente e tempestivamente⁴⁴⁶. Tra gli obiettivi del programma risaltava pertanto l'importanza alla piena attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e degli atti giudiziari⁴⁴⁷. Nell'ambito della lotta alla criminalità, sulla base dell'art. 83 del TFUE, il Consiglio cercava invece di creare un sistema comune europeo di sanzioni per i crimini più gravi quali: terrorismo, traffico di sostanze stupefacenti e traffico di esseri umani⁴⁴⁸.

Obiettivo fondamentale dell'Unione era poi considerato quello della sicurezza dei cittadini: in particolar modo il programma ribadiva che la loro salvaguardia dovesse essere garantita a livello sovranazionale attraverso una maggiore collaborazione e cooperazione di tutti gli organi coinvolti nel contrastare le minacce di terrorismo, pedopornografia e altri reati transnazionali. A tal fine il Consiglio invitava gli Stati membri e le Istituzioni

⁴⁴⁶ Il programma di Stoccolma è considerato in Daraio G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in Kalb L., Negri S. (2013), *Studi in materia di cooperazione giudiziaria penale*, Torino, Giappichelli, p. 137, l'ultima Agenda dell'Unione europea concernente lo SLGS.

⁴⁴⁷ L'interazione tra la cooperazione civile e penale emerge da molteplici profili del programma. Nella prima parte "Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" si ricorda che "la cooperazione in materia civile facilita la vita quotidiana dei cittadini" e che "la cooperazione fra le autorità di contrasto offre maggiore sicurezza" (Consiglio europeo, programma di Stoccolma, cit., par. 1), ma rientra soprattutto tra le "Priorità politiche" la garanzia di un'Europa al servizio e a tutela dei cittadini, che è potenzialmente tale proprio grazie all'intensificazione della cooperazione "per eliminare gli ostacoli al riconoscimento delle decisioni giurisdizionali negli altri Stati membri" (par. 1.1.), perseguibile soprattutto attraverso "la fiducia reciproca tra autorità e servizi nei vari Stati membri e tra decisori" (par. 1.2.1.). Il rapporto tra i due ambiti emerge poi dall'invito al potenziamento del coordinamento interno propedeutico a una maggiore coerenza tra elementi interni ed esterni dell'attività dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che implica altresì l'individuazione degli elementi che ostacolano la cooperazione (par.1.2.4.).

⁴⁴⁸ Di Stasio C. (2010), *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 255.

a creare la propria linea d'azione nel rispetto della c.d. "clausola di solidarietà"⁴⁴⁹.

Ulteriore aspetto innovativo di Stoccolma consisteva nell'identificazione di sei principali tipologie di crimine, la cui lotta necessitava un ampliamento e un perfezionamento dei metodi e degli strumenti di contrasto anche tramite la partecipazione del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)⁴⁵⁰. Tali reati sono: il traffico di droga, il terrorismo, il traffico di esseri umani, i crimini informatici, economici e corruzione, lo sfruttamento sessuale su minori e la pedopornografia⁴⁵¹.

Era tuttavia soprattutto la lotta al terrorismo l'ambito al quale veniva attribuito maggior rilievo dal programma⁴⁵², in particolar modo attraverso la sistematizzazione di tre obiettivi strategici da perseguire: grande attenzione veniva anzitutto riposta alla lotta contro la radicalizzazione, che doveva essere effettuata in tutti gli ambienti a rischio (quali ad esempio scuole e carceri), intensificando il dialogo interculturale e interreligioso, analizzando la cooperazione con la società civile per identificare i fattori all'origine del fenomeno e contrastando le forme di xenofobia.

Il secondo punto sul quale si fondava il programma era l'utilizzo di internet per scopi terroristici: sia gli Stati membri che l'Unione erano pertanto incoraggiati a rafforzare le capacità operative delle autorità di controllo e ad intensificare la cooperazione tra il settore pubblico e privato. Il terzo obiettivo si sostanzava nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, prendendo in considerazione i nuovi fattori di debolezza del sistema finanziario e i nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi.

Il programma di Stoccolma indirizzava in definitiva verso l'identificazione di un meccanismo che permettesse da un lato di controllare adeguatamente i

⁴⁴⁹ La clausola di solidarietà è prevista dall'art. 222 del TFUE.

⁴⁵⁰ Il Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI), previsto dall'art. 71 del TFUE, ha il compito di assicurare la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna nell'Unione.

⁴⁵¹ Consiglio europeo, programma di Stoccolma, cit., parr. 4.4.2-4.4.6.

⁴⁵² *Ivi*, par. 4.5.

flussi finanziari e, dall'altro, di identificare in maniera efficace e trasparente gli individui o i gruppi potenziali finanziatori di attività terroristiche⁴⁵³. Nel programma veniva inoltre messa in rilievo l'importanza della predisposizione di efficaci misure di prevenzione, a partire dalla rinnovata affermazione del ruolo di Europol nella creazione di una metodologia in grado di analizzare la minaccia terroristica a livello europeo a scopi preventivi.

Per ciò che concerne l'adeguamento delle politiche dell'Unione agli standards internazionali nonché il coinvolgimento attivo nella lotta al terrorismo all'interno delle varie assemblee multilaterali, il programma di Stoccolma riconosceva un ruolo fondamentale al Coordinatore dell'Unione per la lotta al terrorismo⁴⁵⁴, soprattutto per la sua funzione di collegamento tra le istituzioni europee e gli Stati membri. Infine ulteriore elemento di novità era costituito dalla nuova politica nei confronti delle vittime di terrorismo: gli Stati membri e la Commissione erano infatti invitati dal Consiglio ad analizzare le modalità per ottimizzare la legislazione e le misure concrete di sostegno per la protezione delle vittime e attuare gli strumenti già esistenti a tale fine⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Di Stasio C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, cit. p. 256.

⁴⁵⁴ L'istituzione della figura di coordinatore antiterrorismo (CTC) è stata approvata dal Consiglio europeo del 25 marzo 2004 nell'ambito della Dichiarazione sulla lotta al terrorismo adottata in seguito agli attentati di Madrid. Il CTC opera nell'ambito del Segretariato del Consiglio, coordina i lavori del Consiglio nella lotta al terrorismo e, tenendo debitamente conto delle competenze della Commissione, mantiene la supervisione di tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione per poter riferire periodicamente al Consiglio e permettere l'efficace *follow-up* delle decisioni di quest'ultimo (Commissione, comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2010) 386 def sulla politica antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future, 27 luglio 2010, p. 4).

⁴⁵⁵ Il programma di Stoccolma consacrava il punto 2.3.4. alle "*Vittime della criminalità, compreso il terrorismo*", nel quale il Consiglio chiedeva inoltre di offrire a tali vittime un sostegno maggiore tramite le reti europee esistenti e di creare uno strumento giuridico più completo per la protezione di tali soggetti, cercando di coniugare la direttiva del Consiglio 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, GUCE L 261, 6 agosto 2004 con le disposizioni contenute in merito nella decisione-quadro sulla lotta al terrorismo (Consiglio, decisione-quadro 2002/475/GAI).

5.2. La comunicazione COM(2013)941 della Commissione e i suoi riflessi sulla de-radicalizzazione del crimine organizzato.

L'obiettivo già contenuto nel programma di Stoccolma di aggiornare gli strumenti per la lotta al terrorismo figurava a partire dal 2012 nell'ambito del dibattito europeo⁴⁵⁶ nelle conclusioni del Consiglio⁴⁵⁷ riguardanti il contrasto della radicalizzazione violenta all'interno dell'UE e il disimpegno da attività terroristiche⁴⁵⁸. Le conclusioni del Consiglio risultarono al tempo innovative in quanto menzionavano per la prima volta la rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN), volta a rafforzare lo scambio di conoscenze e migliori prassi tra gli Stati membri dell'Unione. Fondandosi su tali basi normative il 15 gennaio 2014 è stata pubblicata la comunicazione 941/2013 della Commissione indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni volta a prevenire la radicalizzazione del terrorismo e dell'estremismo violento⁴⁵⁹.

La comunicazione ha indicato le azioni che gli Stati membri dell'Unione possono svolgere al fine di prevenire e contrastare in modo più adeguato la radicalizzazione del terrorismo. Agli stessi Stati vengono forniti strumenti a sostegno della lotta nel settore, alla luce della netta diversificazione ed evoluzione degli strumenti e dei modelli di radicalizzazione realizzatasi a

⁴⁵⁶ Così come emerge dal Comunicato stampa 9179/12 del Consiglio "Giustizia e affari interni", 26-27 aprile 2012.

⁴⁵⁷ Consiglio, conclusioni 8624(12) sulla de-radicalizzazione e sul disimpegno da attività terroristiche, 13 aprile 2012 (su www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%208624%202012%20INIT).

⁴⁵⁸ Dal testo delle conclusioni emergeva lo scopo di richiamare l'attenzione delle autorità statali, regionali e locali sull'importanza di affrontare il fenomeno incoraggiando una più stretta collaborazione (Consiglio, conclusioni 8624(12), cit., p. 2).

⁴⁵⁹ Commissione, comunicazione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni COM(2013) 941 fin. sulla prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e l'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE, 15 gennaio 2014.

partire dall'ultimo aggiornamento della Strategia dell'Unione per combattere la radicalizzazione e il reclutamento⁴⁶⁰.

In continuità con il processo di revisione della Strategia dell'Unione iniziato nel 2008, nella comunicazione vengono in apertura presentate le proposte della Commissione per contrastare il reclutamento del terrorismo. Un primo elemento di novità consiste nel fatto che le attività terroristiche non sono più imputabili esclusivamente ad organizzazioni centralizzate e gerarchizzate, ma nella fattispecie vengono incluse anche le organizzazioni di gruppi e cellule con sede nell'Unione o singoli individui⁴⁶¹. Nel documento è evidenziato inoltre che negli ultimi anni si è assistito ad un rafforzamento della radicalizzazione del terrorismo a livello europeo, tale per cui molti dei soggetti che hanno programmato attentati erano cittadini europei recatisi all'estero⁴⁶² per l'addestramento e la lotta nelle zone di conflitto.

Dalla comunicazione si evince pertanto che in conseguenza di tale fenomeno i cittadini europei sono non solo vittime di attentati, come accadeva in maniera ricorrente in passato, ma sempre più spesso sono considerati ideatori ed artefici di attentati terroristici⁴⁶³. Tali gruppi terroristici si avvalgono delle tecnologie per la comunicazione e dei mezzi di propaganda più all'avanguardia, quali ad esempio la costruzione di siti di socializzazione, la pubblicazione di video sul web, per diffondere più velocemente e in maniera più efficace le loro ideologie ed avvicinare al loro mondo nuovi giovani emarginati ed estromessi dalla società⁴⁶⁴, pertanto è considerata fondamentale la mutua collaborazione tra Stati membri e fornitori di servizi

⁴⁶⁰ La Strategia dell'Unione europea volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento (nota del Consiglio 14781/1/05, 24 novembre 2005 (su: www.register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf), è stata rivista nel 2008 (CS/2008/15175).

⁴⁶¹ Viene in particolar modo messa in rilievo la libertà e l'imprevedibilità dell'azione dei singoli, che deriva dall'assenza di un mandato nell'organizzazione degli attentati e che rende ancora più complessa l'attività di prevenzione (Commissione, comunicazione COM(2013) 941 fin., cit., p. 6).

⁴⁶² Tale è ad esempio la base del terrorismo sviluppatosi in Siria.

⁴⁶³ Commissione, comunicazione COM(2013) 941 fin., cit., p. 11.

⁴⁶⁴ *Ivi*, p. 9.

nell'eliminazione di tutti i materiali illeciti che si trovano in rete da parte di molti siti web di estremisti programmati al di fuori dell'UE⁴⁶⁵.

Sul piano operativo la Commissione europea ha affiancato gli Stati membri negli sforzi da loro posti in essere al fine di prevenire e fronteggiare l'estremismo violento creando la *Radicalisation Awareness Network* (RAN)⁴⁶⁶. Dalla considerazione che il terrorismo rappresentasse una minaccia continua per la società e dall'imprevedibilità degli attacchi derivava la necessità della collaborazione per invalidare qualsiasi pericolo per la Comunità internazionale.

Al tempo dell'emanazione della comunicazione alcuni Stati membri avevano già attuato misure per prevenire la radicalizzazione nella dimensione nazionale⁴⁶⁷, ma non era ancora ampiamente diffuso il ricorso a un approccio di condivisione della problematica a livello transnazionale, quale previsto nell'ambito della componente "Risposta" della Strategia dell'Unione del 2005⁴⁶⁸. Tale approccio ha imposto il rafforzamento della fiducia all'interno e tra le comunità, la promozione di una maggiore comprensione delle rispettive sensibilità e dei rispettivi problemi, la partecipazione di varie componenti della società e solo il combinato disposto di questi avrebbe al tempo permesso di ridurre il rischio di radicalizzazione e arrestare i processi che conducevano all'estremismo e alla violenza⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-941-IT-F1-1.Pdf.

⁴⁶⁶ Lanciata dal commissario Malmström nel 2011 (www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm), la RAN è composta da oltre 700 esperti e operatori nel settore provenienti da tutta Europa e competente a rispondere alle richieste di assistenza degli Stati membri e della Commissione nei loro sforzi di attuare le proposte in materia di prevenzione della radicalizzazione; inoltre, a mettere in collegamento le diverse competenze nel settore della prevenzione della radicalizzazione (Commissione, comunicazione COM(2013) 941 fin., cit., p. 3).

⁴⁶⁷ L'Italia tramite l'emanazione della legge n. 438 del 15 dicembre 2001, di conversione con modificazioni del decreto legge 374/2001 recante disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, GU n. 293, 18 dicembre 2001.

⁴⁶⁸ Commissione, comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2010) 386 def., cit., p. 10.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

Dalle conclusioni della comunicazione emergeva l'intento della Commissione di avviare ricerche in collaborazione con il programma "Horizon 2020", i responsabili politici nazionali e la RAN sulle motivazioni dei singoli individui a intraprendere il ricorso alla violenza terroristica, al fine di comprendere le origini del processo di radicalizzazione⁴⁷⁰. Infine l'invito agli Stati membri a intraprendere azioni a livello interno e a promuovere iniziative nei Paesi terzi, rivolgendo particolare attenzione ai Paesi in fase di transizione o teatro di conflitti, a causa della loro fragilità⁴⁷¹. L'attenzione al tema del reclutamento del terrorismo è tutt'oggi al centro della quotidianità internazionale: da una recente indagine di *La Stampa*⁴⁷² sulla *jihad* in Europa emerge l'attualità della problematica questione della de-radicalizzazione per il governo belga, tra i Paesi più interessati al fenomeno dei *gangster Islam*⁴⁷³, stranieri cresciuti in terra europea e arruolati dopo il 2012 con i *quaedisti* di ultima generazione in Siria, o tra le fila dell'Isis⁴⁷⁴. Birmingham, prima città anglosassone per

⁴⁷⁰ Commissione, comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2010) 386 def., cit., p. 11.

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² I dati dell'indagine parlano chiaro: città come Anversa, culla di 179 nazionalità, costituiscono terreno fertile per la radicalizzazione dei terroristi in quanto il 17% degli abitanti è di fede musulmana, ci sono ben 73 tra moschee (due delle quali sciite) e sinagoghe e addirittura l'80% dei volontari per la lotta in Siria è partito dal quartiere Bourgerout, noto per gli alti tassi di disoccupazione (40%) e presenza di immigrati (80%) (Paci F. (a cura di), "La minaccia all'Occidente", in *La Stampa*, 2 e 13 ottobre 2014).

⁴⁷³ Ricca la letteratura sul terrorismo di matrice islamica. Tra i molti testi, in Do Ceù Pinto M. (2004), *Islamist and Middle Eastern Terrorism: a Threat to Europe?*, Soveria Mannelli, Rubbettino si evidenzia che in una società occidentalizzata e tendenzialmente atea gran parte della terza generazione di immigrati -quella dei musulmani-, condivide il rigetto per la cultura locale e l'antisemitismo, non si sente integrato e tende a isolarsi con l'obiettivo di lungo periodo di una scissione tra la società belga e la comunità musulmana.

⁴⁷⁴ La lotta alle azioni terroristiche perpetuate dal gruppo terroristico dell'ISIS trova di frequente espressione in azioni militari, ultima tra le quali l'intervento militare statunitense in Medio Oriente del settembre 2014, che ha suscitato molto scalpore per il contributo apportato alla prassi di "unilateralismo armato" da molti ritenuta incompatibile con il quadro giuridico delle Nazioni Unite stesse. Nell'articolo del 24 settembre 2014 di Gradoni F. su "Gli obblighi erga omnes, l'idioma dell'egemone e la ricerca del diritto. Ancora sull'intervento contro l'ISIS e oltre" su www.sidi-isil.org/sidiblog, si evidenzia come l'intervento americano, formalmente programmato con lo scopo di "umiliare e infine distruggere il gruppo terroristico noto come ISIS" (in base alle dichiarazioni del Presidente Barack Obama su www.whitehouse.org/the-press-office/2014/09/13/weekly-address-we-will-degrade-and-destroy-isil), non possa giustificarsi sulla base dei dettami del Consiglio

numero di extracomunitari, spicca invece nelle statistiche relative alle città europee con alto tasso di disoccupazione (15%), presenza islamica nella popolazione (25%) e ben 100 combattenti partiti per la Siria dalla città⁴⁷⁵. Che la radicalizzazione dei terroristi risulti strettamente connessa con la mancanza di integrazione nel tessuto sociale non è una novità, ma oggi giorno il legame pernicioso tra i due fattori appare ancora più evidente. Queste sono le ragioni primarie del “reclutamento” dei predicatori estremisti, caratterizzato da tecniche di propaganda raffinate e moderne⁴⁷⁶. In Inghilterra la radicalizzazione affonda le sue origini soprattutto nella rabbia per l’“islamofobia”, la politica estera britannica, la disoccupazione, la frustrazione: tutti i fattori vengono sublimati in glorificazione della violenza e l’Islam più radicale rappresenta per i giovani un’identità alternativa a quella britannica dalla quale si sentono esclusi. Ugualmente la Francia⁴⁷⁷ è nel bersaglio dei reclutatori di nuova generazione, patria di oltre sei milioni di musulmani e di almeno 100 mila convertiti all’Islam: qui la “capitale del crimine” è Marsiglia, una delle città francesi più estreme che ha visto partire parecchi dei mille marsigliesi arruolati dall’Isis in Siria, tra i quali anche l’attentatore del museo ebraico di Bruxelles Nemmouche, per via della posizione di passaggio agile con la Turchia via treno, aereo o nave. Il cuore del terrorismo marsigliese è nelle *banlieues*: nel solo distretto III, centro

di Sicurezza delle Nazioni Unite contenuti nel par. 1 della ris. 2170/2014 la quale, seppur condannando “gli atti terroristici dell’ISIS e la sua ideologia violenta estremista” (su [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES2170\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES2170(2014))), non autorizzano un intervento militare, limitandosi a imporre l’azione di sanzioni individuali antiterrorismo contro alcuni esponenti dell’ISIS e di un’organizzazione ad esso affiliata, il Fronte Al-Nusra (parr. 18 ss.).

⁴⁷⁵ Nella città inglese, dove l’atmosfera è più tesa che in Belgio, la de-radicalizzazione coincide con la sorveglianza: così si è deciso di montare telecamere sulle zone musulmane all’insaputa delle comunità e di introdurre all’aeroporto il *body-scanner*, il dispositivo di sicurezza al confine tra Israele e Gaza (Paci F. (a cura di), “La minaccia all’Occidente”, cit., p. 7).

⁴⁷⁶ Un’attenta disamina delle peculiarità della fase di reclutamento è contenuta in Sageman M. (2004), *Understanding terror networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press e in Monar J., Mahncke D. (2006), *International terrorism: a European response to a global threat?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

⁴⁷⁷ Patria di oltre sei milioni di musulmani e di almeno 100 mila convertiti all’Islam.

nevralgico per la presenza di musulmani, vive il 40% degli abitanti e la metà dei disoccupati marsigliesi⁴⁷⁸. Le politiche di de-radicalizzazione nelle *banlieues* coincidono in Francia con quelle di integrazione: l'obiettivo di lungo periodo, perseguibile grazie alla stretta collaborazione tra imam e forze di polizia, è lo "svuotamento" dalle periferie dei nuovi fondamentalismi che aizzano i giovani, proprio considerando il nesso che lega criminalità ed estremismo religioso.

La questione implica la necessaria riflessione sul reinserimento all'interno della società civile della nuova generazione di ex terroristi rientrati in Europa dai combattimenti e processati, che al momento solo ad Anversa ammontano a novanta: sono giovani che reduci dalla galera difficilmente riusciranno a utilizzare le padronanze culturali e linguistiche per reintegrarsi nel tessuto sociale. Proprio in tema di recupero e riabilitazione di ragazzi d'Europa reclutati dai jihadisti o aspiranti tali spicca per innovatività grazie ad un'altra recente indagine italiana⁴⁷⁹ il piano britannico *Prevent*: lanciato nel 2003, *Prevent* è uno dei primi pacchetti strutturali studiati con l'obiettivo di individuare ed avvicinare soprattutto i giovani incantati dalle "sirene del fondamentalismo" con maggiori possibilità di recupero. Il piano agisce grazie alla collaborazione di centri di formazione e aggregazione (scuole, moschee, circoli culturali e ricreativi, squadre sportive) che sono maggiormente a contatto con i jihadisti, tanto immigrati quanto europei affascinati dal radicalismo. Il piano è particolarmente sensibile al profilo psicologico del recupero: lontano da un'azione di tipo poliziesco, *Prevent* mira piuttosto alla creazione di una rete di fiducia che, a partire dall'instaurazione di un rapporto liberatorio con un "mentore", un *coach*, conduca il soggetto alla presa di

⁴⁷⁸ Dall'indagine de *La stampa* emerge inoltre che Marsiglia ospita i francesi reduci dall'Algeria, anima del Fronte Nazionale, ma anche i predicatori radicali: il risultato è una componente della popolazione con una cultura della discriminazione e dell'islamofobia e un reclutamento di "ultima generazione" che avviene largamente sul web, ma anche nelle strade della città (Paci F. (a cura di), "La minaccia all'Occidente", cit., p. 7).

⁴⁷⁹ Capuzzi L. (a cura di), "Un piano per strappare i giovani ai tentacoli del jihad", in *Avvenire*, 29 ottobre 2014.

coscienza delle nefandezze dell'ideologia *jihadista*, anche dal punto di vista dei risultati in termini di benessere personale e integrazione sociale⁴⁸⁰. Come in Inghilterra, così in Olanda e Norvegia non mancano simili iniziative di recupero e reinserimento sociale, certo con un approccio meno teologico, ma più imperniato sulla costruzione di una cultura della cittadinanza in chiave norvegese. Mentre la Danimarca ha sviluppato a partire dal 2008 sulle aree di Copenaghen, Aarhus e Odense programmi *ad hoc*, spesso con il finanziamento dell'Unione europea.

Nel caso italiano va invece segnalato il mancato sviluppo di iniziative mirate alla de-radicalizzazione e al reinserimento, nonostante l'emergente necessità di tali strumenti da parte degli operatori dell'antiterrorismo. La questione ha iniziato tuttavia a far capolino nell'Agenda dei *policy-makers*: considerando tale *gap* con i Paesi del nord Europa il Ministro Alfano pensa all'opportunità di introdurre strategie di de-radicalizzazione con il supporto di insegnanti, assistenti sociali e imam moderati⁴⁸¹.

6. Le nuove frontiere della lotta al terrorismo interno e internazionale: il “Post-Stoccolma”.

Alla vigilia del termine del programma di Stoccolma⁴⁸² i parlamentari e i commissari europei hanno incontrato a Bruxelles i parlamentari degli Stati membri dell'Unione e gli esperti della società civile maggiormente impegnati

⁴⁸⁰ Anche in questo caso i dati ci aiutano a comprendere il successo raggiunto dal piano: a *Prevent* giungono ben 50 segnalazioni alla settimana e tra questi casi il 70% riesce a cambiare strada, con grande soddisfazione delle forze investigative antiterrorismo, meno specializzate nelle attività di recupero e sgravate dal lavoro sui casi meno rilevanti (Capuzzi L. (a cura di), “Un piano per strappare i giovani ai tentacoli del jihad”, cit., p. 12).

⁴⁸¹ Tali i contenuti dell'intervento del Ministro nell'informativa alle Camere dello scorso settembre sul rischio per il nostro Paese derivante dal terrorismo internazionale di matrice religiosa.

⁴⁸² Il programma di Stoccolma delineava le priorità dell'Unione per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 attuate attraverso un piano d'azione adottato a giugno 2010 (Consiglio europeo, informazione 2010/C sul programma di Stoccolma).

nella lotta per l'affermazione delle libertà civili per discutere i risultati dell'implementazione del programma e riprogrammare l'Agenda per i prossimi sei anni⁴⁸³.

L'incontro interparlamentare ha rappresentato l'occasione per considerare le maggiori priorità nel campo della Giustizia e degli Affari interni dell'UE: tra queste è emersa in particolare la piena attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'Unione e dei programmi europei di immigrazione e asilo, obiettivo perseguibile soprattutto tramite una maggiore efficienza dei meccanismi di cooperazione giudiziaria e di polizia e la previsione di nuove garanzie di tutela dei diritti dei cittadini europei. Nel *meeting* i partecipanti hanno anche discusso le modalità di estensione dell'area di giustizia penale promossa dal Trattato di Lisbona all'intero territorio europeo, pertanto superando le maggiori criticità che impediscono l'implementazione degli strumenti normativi delle istituzioni europee per la lotta alla criminalità organizzata e il sostanziale ravvicinamento delle legislazioni.

Dal dibattito è in prima istanza emersa la conferma che la Strategia di sicurezza interna dell'UE⁴⁸⁴ rientrasse tra le priorità dello Stato che esercita la Presidenza di turno del Consiglio europeo congiuntamente alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, presupponendo una stretta cooperazione tra autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge. I parlamentari hanno poi rimarcato, nell'ambito del dibattito sulla lotta ai crimini transnazionali -e in particolare a quello di terrorismo-, l'importanza ai fini di un'effettiva cooperazione di polizia del meccanismo di scambio di informazioni fornito da Europol, il cui attuale assetto necessita tuttavia di una ridefinizione. Già nel marzo 2013 la

⁴⁸³ L'incontro interparlamentare, consacrato al tema "Future Priorities in the field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs" e tenutosi lo scorso marzo presso il Parlamento europeo trova un precedente nell'incontro del 20 giugno 2013 presso le Commissioni LIBE e JURI (Giuridica) sul tema "Programma di Stoccolma: lo stato delle cose sulla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia civile e penale".

⁴⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2010)673 def. concernente la Strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura, non pubblicata in GU, 22 novembre 2010.

Commissione⁴⁸⁵ aveva proposto una nuova struttura di Europol⁴⁸⁶ che, oltre a rafforzare le funzioni di polizia internazionale e rendere il meccanismo di elaborazione delle informazioni dell'Agenzia più flessibile, prevedeva la sottoposizione della trasmissione delle informazioni da parte delle autorità giudiziarie degli Stati al controllo congiunto del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e infine la creazione di un Centro europeo di lotta alla cybercriminalità⁴⁸⁷. Lo scorso febbraio il Parlamento europeo ha infine adottato la propria posizione sulla proposta di regolamento⁴⁸⁸ rimettendo ad una fase successiva al termine del programma di Stoccolma il raggiungimento degli obiettivi preposti.

Dai lavori dei parlamentari è successivamente emerso che l'attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'UE implichi la problematica realizzazione delle politiche europee di asilo e immigrazione nel contesto dell'attuale crisi migratoria nel Mediterraneo⁴⁸⁹. In maniera innovativa rispetto al programma di Stoccolma, si è pertanto stabilito di includere nell'Agenda "Post-Stoccolma" il *focus* sulla *Task Force*⁴⁹⁰ istituita nel Mediterraneo a seguito dei tragici eventi di Lampedusa per trattare con un approccio integrato la questione dei flussi migratori. L'inserimento dei principali settori di azione

⁴⁸⁵ Oltre alla Commissione, anche parlamentari italiani avevano proposto già a partire dal 2000 il coinvolgimento del Parlamento italiano nel processo di revisione della struttura di Europol.

⁴⁸⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2013)173 def. che istituisce l'agenzia dell'UE per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI e 2005/681/GAI del Consiglio, 27 marzo 2013.

⁴⁸⁷ La creazione del Centro si fondava sul presupposto che a partire dal 2002 il fenomeno della falsificazione di euro ha avuto come risultato un danno di 500 miliardi di euro sui mercati europei (fonte: www.europol.europa.eu).

⁴⁸⁸ P7_TA-PROV(2014)0121.

⁴⁸⁹ Zona di conflitti e tensione, nell'ultimo decennio colpita da numerosi conflitti armati con un aumento esponenziale delle richieste di asilo in UE ai Paesi del sud Europa e delle percentuali di immigrazione clandestina.

⁴⁹⁰ Il Parlamento europeo accoglieva con favore l'intenzione di stabilire la *Task Force* con la risoluzione 2013/2827(RSP) del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo. In termini legislativi inoltre un ulteriore passo significativo è stato l'accordo raggiunto sul progetto di regolamento che istituisce norme per il controllo annuale delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex alle frontiere esterne degli Stati membri.

della *Task Force*⁴⁹¹ nel nuovo programma sottende dunque la considerazione del fenomeno migratorio come una condizionalità positiva sotto il punto di vista politico-economico nelle relazioni esterne dell'Unione. In particolar modo una tale visione, riconoscendo il riconoscimento del lavoro dei migranti come un fattore positivo nel processo di differenziazione del lavoro su scala internazionale, implica l'assorbimento e la continua richiesta di manodopera specializzata dei migranti e l'allineamento con i principi contenuti nella Convenzione dell'International Labour Organization (ILO) sui lavoratori migranti⁴⁹². La protezione internazionale offrirà altresì l'importante garanzia agli immigrati di ottenere assistenza da parte degli Stati europei; la possibilità per gli Stati membri di istituire accordi di cooperazione con le agenzie Europol e Frontex sotto gli auspici della Commissione; infine, il rafforzamento del ruolo del Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

Altra questione dibattuta è stata quella della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei nell'era digitale: a tal proposito occorre ricordare che all'inizio del 2012 la Commissione aveva presentato due proposte di regolamento⁴⁹³ e di direttiva⁴⁹⁴ concernenti un "pacchetto" di protezione dei dati personali che prevede un maggiore rigore del controllo elettronico di massa a tutela della *privacy*. La Commissione LIBE del Parlamento europeo

⁴⁹¹ Tra di essi emergono: il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, la protezione regionale, le vie legali per l'insediamento in Europa, la lotta contro il traffico umano, il contrabbando e la criminalità organizzata, la sorveglianza rafforzata delle frontiere e infine il sostegno e la solidarietà agli Stati con alta pressione migratoria.

⁴⁹² ILO, *Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, aperta alla firma degli Stati il 24 giugno 1975.

⁴⁹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2012)0011, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (Regolamento generale di protezione dei dati), 25 gennaio 2012.

⁴⁹⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2012)0010, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati, 27 gennaio 2012.

emise poi, a seguito del parere del Garante europeo della protezione dei dati, il proprio parere in prima lettura lo scorso marzo, approvandolo con emendamenti discussi di recente in Consiglio. La tutela dei dati dei cittadini trova infine adeguato riconoscimento nella risoluzione del Parlamento europeo del 2013⁴⁹⁵ che incarica la Commissione LIBE di condurre indagini approfondite e rappresenta la base giuridica per le priorità politiche nel settore. In conclusione del *meeting* è emersa l'inclusione dei negoziati in sede di Consiglio sulle proposte di regolamenti sull'istituzione di una Procura europea (EPPO)⁴⁹⁶ e dell'Agenzia Eurojust⁴⁹⁷ tra gli obiettivi dell'Agenda "Post-Stoccolma" e del semestre di Presidenza italiana del Consiglio, rappresentando uno *step* fondamentale nella lotta alla criminalità e nel processo di rinnovamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale. Interessante notare che i parlamentari nazionali attraverso pareri motivati sollevarono un "cartellino giallo" alla proposta alla fine del 2013, ma la Commissione decise di non ritirarla facendo leva sull'art. 86 del TFUE⁴⁹⁸, base giuridica del regolamento EPPO e sulla successiva decisione del Parlamento europeo di avanzare proposte di modifica nell'ambito di una relazione interinale. In chiusura dei lavori la discussione sul mandato d'arresto europeo, pietra angolare del meccanismo di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ricordando l'adozione da parte del Parlamento europeo di una risoluzione⁴⁹⁹ per sottoporre alla Commissione

⁴⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo 2013/2188(INI) sul programma di sorveglianza US-NSA, corpi di sorveglianza in vari Stati membri e il loro impatto sui diritti fondamentali dei cittadini europei e sulla cooperazione transatlantica nella Giustizia e negli affari interni, 12 febbraio 2014.

⁴⁹⁶ Proposta di regolamento del Consiglio COM (2013) 534 def. del 17 luglio 2013 che istituisce la Procura europea.

⁴⁹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2013) 535 def. del 17 luglio 2013 sull'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

⁴⁹⁸ L'articolo prevede l'adozione dell'atto tramite procedura legislativa speciale, ovvero con il consenso del Parlamento europeo solo al termine dei negoziati in seno al Consiglio.

⁴⁹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo 2013/2109 (INL) recante raccomandazioni alla Commissione sul riesame del mandato d'arresto europeo, 13 gennaio 2014.

l'esigenza di elaborare nuove proposte legislative tali da affrontare lacune e imperfezioni individuate nell'implementazione dell'istituto.

Oltre che nell'incontro interparlamentare, anche nel Consiglio europeo di Ypres del 26-27 giugno 2014 sono state illustrate le nuove strategie per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, obiettivi che guideranno l'azione dell'Unione europea in quest'ambito durante il quinquennio 2015-2020. In questo modo il Consiglio europeo ha adempiuto il compito attribuitogli dall'art. 68 del TFUE di fissare la programmazione legislativa e operativa dell'Unione.

Le Conclusioni adottate ad Ypres hanno delineato un quadro strategico rinnovato rispetto alla precedente produzione normativa del Consiglio europeo e in particolar modo rispetto al programma di Stoccolma. Si è discussa infatti l'attuazione delle politiche europee di immigrazione e di asilo e la Strategia di sicurezza interna dell'Unione⁵⁰⁰. Al centro dell'analisi inoltre ci sono state le modalità di ampliamento dell'area giustizia penale con il Trattato di Lisbona e si è affermata ulteriormente la necessità di scambio di informazioni fornita da Europol al fine un'efficace cooperazione giudiziaria nella lotta ai vari reati di criminalità transnazionale, primo tra i quali il terrorismo. A tal proposito bisogna evidenziare che tema di grande rilevanza è stato proprio quello della politica di contrasto al terrorismo internazionale. Si è infatti sottolineata la necessità di una maggiore integrazione tra i profili interni ed esterni dell'azione dell'Unione, ma anche di una effettiva collaborazione tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nella lotta al reato. Inoltre è stata riaffermata la necessità di azioni volte a prevenire la radicalizzazione e l'estremismo e si è rivolta nuova considerazione alla lotta contro i combattenti stranieri⁵⁰¹.

⁵⁰⁰ Entrambi gli obiettivi entrambi possono realizzarsi tramite un rafforzamento dello scambio di informazioni nella cooperazione di polizia attuato da Europol e un riesame del sistema di protezione dei dati personali dei cittadini europei.

⁵⁰¹ In relazione a questo obiettivo, viene indicata la possibilità del ricorso a un "uso efficace degli strumenti esistenti per le segnalazioni in tutta l'UE"; in particolare a tal fine

6.1. Il problema del congelamento e della confisca dei proventi da reato: la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2014/42/UE.

Accogliendo le sollecitazioni avanzate nel programma di Stoccolma e nelle conclusioni del Consiglio “Giustizia e affari interni” del giugno 2010 concernenti l’importanza di una più efficace identificazione, confisca e riutilizzazione dei beni di origine criminosa, nel 2012 è stata elaborata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione europea, approvata il 3 aprile 2014.

Scopo della direttiva⁵⁰² è la promozione del reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca, riconosciuto come il metodo fondamentale per un’efficace realizzazione di questo indispensabile strumento di lotta alla criminalità del profitto e alla criminalità organizzata⁵⁰³. La direttiva si applica a tutti i reati elencati nell’art. 3, individuati con riferimento alle fattispecie di reato già oggetto di provvedimenti dell’Unione: la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione di funzionari; le decisioni-quadro in tema di falsificazione di monete, di altri mezzi di pagamento, ovvero dettate per la lotta al terrorismo, la corruzione privata, il traffico illecito di stupefacenti, la criminalità organizzata. L’entrata in vigore della direttiva ha rappresentato l’occasione per gli Stati membri di procedere ad un’opera di armonizzazione e razionalizzazione della disciplina delle sanzioni patrimoniali al fine di realizzare la piena attuazione del principio del reciproco riconoscimento.

viene prospettato lo sviluppo di un sistema di “codice di prenotazione” (*Passenger Name Record* - PNR») europeo, cioè la creazione di una banca - dati tra tutti gli Stati membri per la raccolta, conservazione e analisi per finalità di antiterrorismo di informazioni personali dei passeggeri che si trovino nella disponibilità delle compagnie aeree .

⁵⁰² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/42/UE del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione europea, GUUE L127/39, 29 aprile 2014.

⁵⁰³ Maugeri A. M., “La direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell’Unione europea tra garanzie ed efficienza: “un work in progress””, su www.penalecontemporaneo.it, 2014.

6.2. La necessità d'innovazione dei metodi di cooperazione giudiziaria per la lotta alla criminalità.

Affrontare oggi il tema del terrorismo internazionale sottende l'ambizioso obiettivo di considerare il reato in tutta la sua modernità, in uno scenario sempre più accentuato di globalizzazione e interdipendenza strategica tra Stati e organismi internazionali. Un'analisi attenta e critica del fenomeno non può pertanto prescindere dalla presenza di nuovi elementi socio-politici e dal susseguirsi di strumenti normativi maggiormente specializzati e contestualizzati all'attuale scenario geopolitico⁵⁰⁴. Condividendo tale approccio gli operatori del diritto potrebbero superare l'esclusiva sistematizzazione del fenomeno nell'alveo del diritto penale interno ed europeo consolidato, che appare oggi riduttiva e obsoleta in quanto obbliga a limitarsi all'applicazione degli strumenti normativi "classici"⁵⁰⁵ per la lotta alla radicalizzazione del reato.

Il punto di partenza è la consapevolezza di dover progressivamente adeguare gli strumenti normativi a uno scenario di criminalità organizzata in costante mutamento: le organizzazioni criminali moderne presentano infatti una struttura "reticolare" caratterizzata da alti livelli di flessibilità, mobilità, connettività ed interetnicità, nonché da una capacità di infiltrazione e di mimetismo accentuata⁵⁰⁶. Si rende pertanto necessario l'adeguamento al

⁵⁰⁴ Il catalogo di atti europei anti-terrorismo più aggiornato include la già citata comunicazione del Consiglio COM(2013)941 fin. al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni a taluni elementi del programma "Post-Stoccolma" 2014-2020 presentati in anteprima al Parlamento europeo nell'aprile 2014, che rinnovano quelli dell'Agenda di Stoccolma nel settore GAI del Consiglio UE, entrambi dai contenuti particolarmente innovativi.

⁵⁰⁵ Soprattutto la Strategia europea per combattere la radicalizzazione e il reclutamento al terrorismo (Consiglio, CS/2008/15175).
Consiglio, CS/2008/15175).

⁵⁰⁶ Così come emerge dagli atti della relazione del Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, dott. Franco Roberti, tenuta nel corso dell'indagine conoscitiva relativa a "Proposta di legge C.1609 Dambruoso", Camera dei deputati, II Commissione (Giustizia), 23 ottobre 2014.

contesto attuale in primis tramite l'aggiornamento della struttura e degli istituti tradizionali della cooperazione giudiziaria penale nelle indagini in materia di antiterrorismo, assicurando completezza e tempestività della reciproca informazione e coordinamento soprattutto nel corso delle indagini preliminari.

Dalla Camera non hanno tardato a sorgere progetti legislativi in linea con questo *target*, primo tra i quali una recente proposta di legge⁵⁰⁷ per estendere al coordinamento delle indagini in materia di terrorismo e l'eversione tutte le regole che presiedono all'azione di contrasto giudiziario alle mafie e al Procuratore nazionale antimafia la competenza per tale coordinamento e l'intervento a pieno titolo. A partire dalla connessione tra terrorismo e criminalità organizzata di stampo mafioso⁵⁰⁸ si propone infatti l'estensione della competenza della Direzione nazionale antimafia (DNA) al settore del terrorismo, divenendo Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, e la creazione di direzioni distrettuali antiterrorismo sul modello delle Direzioni distrettuali antimafia (DDA)⁵⁰⁹.

I contenuti della proposta legislativa rilanciano inoltre con forza il tema spinoso della “distrettualizzazione” delle indagini preliminari in materia di terrorismo, perseguibile attraverso l'instaurazione di moduli e prassi uniformi

⁵⁰⁷ Camera dei deputati, proposta di legge C.1609 Dambruso recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo, 20 settembre 2013.

⁵⁰⁷ Camera dei deputati, proposta di legge C.1609 Dambruso recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo, 20 settembre 2013.

⁵⁰⁸ Il legame deriva dall'inevitabile condivisione tra i due reati delle caratteristiche tipiche della criminalità organizzata transnazionale, evidenziate in dettaglio nella Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2007) 0644 sul ruolo di Eurojust e della Rete giudiziaria europea nel contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo nell'Unione europea, 23 ottobre 2007.

⁵⁰⁹ A questo proposito bisogna considerare come base normativa la legge 431/2001, la quale stabilisce che la DNA costituisca parte del Comitato di sicurezza finanziaria istituito al fine del contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale, lasciando presagire le possibili connessioni nella disciplina dei due reati.

di collaborazione tra i vari organismi giudiziari, investigativi e di *intelligence* di contrasto al terrorismo internazionale. La proposta di legge sorge infatti anche con lo scopo di rimediare alla carenza del legislatore nazionale che, nell'affidare la competenza al PM presso il Tribunale del capoluogo di distretto del giudice competente per delitti con finalità di terrorismo⁵¹⁰, aveva tralasciato la disciplina del coordinamento interno, *infra* e *inter*-distrettuale nelle indagini antiterrorismo, impedendone la centralizzazione. Tale mancanza, che risulta ostativa alla completa efficienza della risposta giudiziaria per la lotta al reato, deriva in particolare dalla decisione del legislatore di non estendere al reato di terrorismo la facoltà per il Procuratore della Repubblica di costituire una direzione distrettuale antimafia nell'ambito del proprio ufficio presso il tribunale del capoluogo del distretto competente alle indagini⁵¹¹.

Tra gli aspetti più innovativi della proposta di legge emerge poi la stipula di protocolli organizzativi⁵¹² tra procure per prevenire i contrasti tra PM e favorire lo scambio informativo tra magistrati che si occupano di procedimenti per reati potenzialmente riguardanti la criminalità terrorismo-eversiva. In definitiva la proposta di legge, nel risolvere il limite derivante da un intervento solo possibile del Procuratore generale in caso di coordinamento assente o effettivo prevedendone invece la doverosità⁵¹³, apporta con evidenza un contributo rilevante ai fini dello sviluppo progressivo della modernizzazione di metodi e strumenti tradizionali per la lotta al reato.

⁵¹⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 10 *bis* della legge di conversione del d.l. 374/2001 (L. 438 del 2001), che modifica l'art. 51 del codice di procedura penale inserendovi il comma 3 *quater*.

⁵¹¹ Disciplinata dall'art. 70 *bis* ord. giud., i cui contenuti sono poi stati traslati nell'art. 102 del d.lgs. 159/2011 (codice antimafia).

⁵¹² In tali protocolli organizzativi la competenza distrettuale è individuata in relazione ai reati previsti da un catalogo ampio di articoli, che si estendono dal 270 ss. al 497 *bis* c.p.; a tale catalogo vanno aggiunti i delitti comuni aggravati dalla finalità di terrorismo (art. 270-*sexies* c.p.- condotte con finalità di terrorismo) o di eversione dell'ordine democratico (art. 1 d.l. 625/1979, convertito dalla l. 15/1980).

⁵¹³ Tramite una segnalazione alla Corte di Cassazione per gli eventuali profili disciplinari.

7. La cooperazione nella lotta al terrorismo tra l'Unione e la Lega degli Stati arabi. La risoluzione del Parlamento europeo 2015/2573 (RSP).

Le nuove minacce del terrorismo internazionale, resesi particolarmente evidenti a seguito dei più recenti eventi internazionali ⁵¹⁴, hanno particolarmente allertato di recente tanto l'Unione europea che l'Italia sull'urgenza di una risposta emergenziale sul profilo politico e su quello normativo, conducendo il legislatore europeo e quello nazionale alla recente emanazione di nuove proposte normative. Sul piano europeo i più recenti sviluppi al contrasto del terrorismo internazionale sono contenuti nella risoluzione comune 2015/2573 (RSP) ⁵¹⁵ adottata dal Parlamento europeo in plenaria lo scorso marzo, che concerne le relazioni fra l'Unione europea e la Lega degli Stati arabi e la cooperazione nella lotta al terrorismo. La proposta di risoluzione trova la sua base normativa in una serie di recenti atti e nella risoluzione 2178/2014 ⁵¹⁶ del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici e nasce dalla considerazione che il terrorismo sia una minaccia mondiale che deve essere contrastato grazie agli sforzi congiunti dei Governi nazionali e delle Organizzazioni internazionali e regionali. Da qui l'invito a un'alleanza mondiale per fronteggiare la minaccia del terrorismo, nel rispetto del diritto internazionale, dei principi fondamentali e delle norme internazionali in materia di diritti umani. La risoluzione prevede il raggiungimento di tale

⁵¹⁴ Il riferimento è ai due attentati dello scorso gennaio alla redazione del settimanale satirico francese Charlie Hebdo (7 gennaio) e di un supermercato kosher a Parigi (8 gennaio) avvenuti ad opera di esponenti del fondamentalismo islamico appartenenti alla rete terroristica Al-Qauida. I due attentati, che hanno causato rispettivamente due e quattro morti, hanno provocato l'indignazione dell'intera Comunità internazionale ed ha unito i *leader* mondiali in una marcia su Parigi simboleggiante il ripudio per gli atti di terrorismo.

⁵¹⁵ Proposta di risoluzione comune del Parlamento europeo 2015/2573(RSP) sulle relazioni fra l'UE e la Lega degli Stati arabi e la cooperazione nella lotta al terrorismo, 11 marzo 2015 (su www.europarl.eu).

⁵¹⁶ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. S/RES/2178 (2014), 24 settembre 2014, adottata sulla base normativa del cap. VII della Carta ONU.

obiettivo attraverso la realizzazione di 4 macro-aree di intervento: ribadire il primato del diritto e il rispetto dei diritti fondamentali⁵¹⁷, il contrasto al terrorismo jihadista, la garanzia della libertà religiosa e il divieto del traffico d'armi. Sotto il primo profilo, pur accogliendo con favore la cooperazione e il partenariato tra l'UE e i Paesi terzi nella lotta al terrorismo, i deputati hanno invitato l'Unione a fondare la sua cooperazione con i Paesi terzi di garanzie chiare, in modo da non legittimare o sostenere, direttamente o indirettamente, la repressione delle organizzazioni legittime o dei cittadini in nome della lotta al terrorismo. Inoltre si richiede alle autorità degli Stati membri dell'Unione e della Lega Araba di rispettare il divieto di tortura, sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti che la maggior parte dei questi Stati hanno firmato e ratificato. Sotto il secondo profilo il Parlamento ritiene invece che per affrontare l'estremismo jihadista, che è una delle principali cause della minaccia terroristica in corso nell'Unione europea e gli Stati arabi, siano necessari tanto una politica di de-radicalizzazione che la stretta collaborazione dei Paesi d'origine. Per ciò che concerne la libertà religiosa, ricordando che i diritti delle minoranze religiose sono inseparabili dal rispetto per gli altri diritti umani e delle libertà fondamentali, il Parlamento ha chiesto alla Lega Araba, il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri di entrambe le organizzazioni di proteggere le minoranze religiose nel mondo arabo e attuare pienamente le linee guida dell'UE per la promozione e la tutela della libertà di religione o di credo. Si ricorda infine che all'Unione è stato chiesto di sviluppare, in collaborazione con la Lega degli Stati arabi, un meccanismo per arginare il fenomeno del traffico di armi, in particolare modo considerando il Paese d'origine del terrorismo o i Paesi dove i terroristi sono formati.

⁵¹⁷ Il Parlamento ha affermato a questo proposito la necessità di mantenere un equilibrio tra la libertà e la sicurezza in risposta alla minaccia del terrorismo e di esaminare tutte le misure per renderle compatibili con lo Stato di diritto e gli obblighi concernenti i diritti fondamentali (art. 8), tale principio rappresentando una prima formalizzazione in un atto del diritto dell'Unione di quello già espresso nelle sentenze delle Corti EDU e GUE nei casi *Segi* e *Gestoras Pro Amnistia*, *Kadi* e *Abu Omar*. La risoluzione mira soprattutto a impedire un utilizzo distorto delle misure anti-terroriste come la repressione di legittime voci contrastanti o un danno ai diritti umani universali dei cittadini (art. 10).

3. I riflessi sulla società civile: la controversa nozione di “vittime di reato di terrorismo” e il problema del riconoscimento dei loro diritti.

1. La garanzia multilivello dei diritti delle vittime: l’effettività della rappresentanza processuale e il risarcimento economico.

La ricostruzione sinora tracciata del percorso normativo per la lotta al terrorismo internazionale e interno non può prescindere dall’analisi dei contenuti di un nucleo di atti di *soft law* e norme emanate su scala internazionale, europea e nazionale con lo scopo di riconoscere e tutelare i diritti delle vittime di reati di criminalità organizzata transnazionale, terrorismo internazionale e terrorismo interno, analizzando analogie e differenze tra gli stessi. Bisogna anzitutto considerare che gli Organismi internazionali hanno cominciato a considerare la necessità di un intervento atto a risolvere le criticità derivanti dall’assenza di un sistema normativo uniforme per la tutela delle vittime di tali reati solo negli ultimi decenni. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi fondamentali di giustizia per le vittime di reati e di abuso di potere (“Dichiarazione di Vienna”)⁵¹⁸ è infatti il primo documento ufficiale a fornire una definizione di “vittime” in riferimento a quelle “persone che, collettivamente o individualmente, siano state danneggiate a livello fisico, mentale, emozionale o economico ed abbiano subito una sostanziale lesione dei propri diritti fondamentali tramite atti od omissioni che rappresentino violazioni del diritto penale nazionale o di

⁵¹⁸ La Dichiarazione, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 40/34 il 29 novembre 1985 nell’ambito del settimo Congresso delle Nazioni Unite sulla criminalità, tenutosi a Milano nel 1985, rappresenta il documento di riferimento su queste tematiche. Pur non essendo un documento vincolante per gli Stati membri, ha ispirato significativi cambiamenti nelle politiche di prevenzione della criminalità di diversi Paesi e nella creazione di servizi a sostegno delle vittime. Le Nazioni Unite hanno successivamente pubblicato una “Guida per Policy makers” ed un “Manuale sulla giustizia per le vittime” allo scopo di fornire una serie di linee guida sull’uso e l’applicazione della Dichiarazione. Esperti di 40 paesi hanno partecipato alla stesura dei due volumi, che indicano i passi da seguire per organizzare servizi efficienti per l’assistenza alle vittime (fonte: www.un.org).

norme internazionalmente riconosciute relative ai diritti umani”⁵¹⁹. La Dichiarazione di Vienna⁵²⁰ per la prima volta forniva una definizione di “vittime” in riferimento a “[...] quelle persone che, sia singolarmente che collettivamente, abbiano subito dei danni, ivi compreso il ferimento sia fisico che mentale, la sofferenza emotiva, la perdita economica o l’indebolimento sostanziale dei loro diritti fondamentali, attraverso atti o omissioni che violano le leggi contro il crimine, in vigore negli Stati membri, ivi comprese quelle leggi che proscrivono l’abuso criminale di potere”⁵²¹. Tale definizione orientava gli Stati membri ad affrontare e risolvere il problema della criminalità conferendo centralità alla vittima⁵²², che in base ai contenuti della Dichiarazione poteva essere definita tale anche in mancanza dell’identificazione, dell’arresto, del perseguimento della condanna dell’autore materiale del reato e indipendentemente dal fatto che ci fosse un qualche grado di parentela tra l’autore e le vittime⁵²³. L’importanza di questo primo atto ufficiale risiedeva nel porre l’attenzione sulla particolare

⁵¹⁹ Nella Dichiarazione il processo diretto a provocare un danno fisico, mentale, emozionale o economico alla vittima tramite la commissione di un reato o l’esposizione a minacce era detto “vittimizzazione primaria”, mentre il processo di ulteriore vittimizzazione provocato da un atteggiamento di insensibilità nei confronti della vittima da parte delle forze di polizia, dei sistemi sanitario, sociale e giudiziario e della comunità in generale era definito di “vittimizzazione secondaria”. Quest’ultimo comprendeva, ad esempio, la mancata fornitura di assistenza e informazioni, l’imputabilità della responsabilità dell’accaduto alla vittima e il conferimento di un ruolo secondario in un eventuale processo (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione di Vienna, cit., art. 1).

⁵²⁰ La Dichiarazione conteneva sei Principi di base della Giustizia per le Vittime di crimini e di abusi di potere: il diritto di essere trattati con rispetto e considerazione; il diritto di essere affidati a servizi di sostegno adeguati; il diritto di ricevere informazioni in merito ai progressi compiuti sul caso; il diritto a essere presenti ed esprimere il proprio parere nell’assunzione di decisioni; il diritto di avvalersi di consulenza legale; il diritto a ricevere un risarcimento, sia da parte di chi ha commesso il reato che da parte dello Stato.

⁵²¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione di Vienna, cit., art. 1.

⁵²² Una tale rappresentazione non si limitava quindi ad agire con l’unico obiettivo della repressione e della sanzione verso l’autore del reato, ma piuttosto con quello della prevenzione del reato e del risarcimento materiale e morale della vittima.

⁵²³ A tale proposito nella Dichiarazione il termine “vittima” comprendeva anche, ove opportuno, la famiglia e parenti stretti o i dipendenti della vittima e le persone che avevano subito un danno durante il tentativo di soccorrere le vittime in pericolo o di evitare loro un ulteriore pregiudizio (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione di Vienna, cit., art. 2).

condizione di fragilità della vittima, che doveva essere aiutata e sostenuta attraverso l'ottenimento di: un accesso facilitato alla giustizia e ad un giusto trattamento processuale; un adeguato indennizzo e/o risarcimento per i danni subiti; una congrua assistenza.

Sotto il primo profilo, la Dichiarazione prevedeva che le vittime fossero trattate con compassione e con rispetto della loro dignità e che potessero esercitare il diritto di accedere ai meccanismi di giustizia e ad un rapido risarcimento del danno subito, come previsto dalle leggi nazionali. Dovevano inoltre essere stabiliti, o se già esistenti, rafforzati dei meccanismi giuridici e amministrativi onde consentire alle vittime di ottenere riparazione⁵²⁴ attraverso processi -formali ed informali- solleciti, equi, non costosi e accessibili⁵²⁵. Attraverso tali meccanismi si voleva garantire che le vittime fossero esaurientemente informate dei propri diritti giurisdizionali, ai quali

⁵²⁴ Per ovviare alla parziale carenza del legislatore internazionale sulla questione della giustizia ripartiva nei confronti delle vittime di reato il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha emanato successivamente la risoluzione 1999/26 del 28 luglio 1999 sullo sviluppo e attuazione della mediazione e della giustizia ripartiva in materia penale che apriva la strada all'uso, appunto, della giustizia ripartiva, ricordando l'esistenza di importanti strumenti internazionali a quei Paesi che ancora non ne avevano recepito appieno il messaggio e l'anno successivo la risoluzione 15/2000 sui "Principi base sull'uso di programmi di giustizia ripartiva in materia penale" (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, ris. 2000/15, 6 giugno 2000) contenente in allegato una bozza di Dichiarazione dei principi base sull'uso di programmi di giustizia ripartiva in materia penale.

⁵²⁵ La Dichiarazione prevedeva di conseguenza che nel corso dei processi giudiziari e amministrativi le vittime ricevessero un'adeguata assistenza e che fossero informate del ruolo e degli obiettivi, dei tempi, dei percorsi e della programmazione delle cause che le riguardavano, soprattutto in presenza di crimini gravi e quando tali informazioni fossero state richieste. Ciò al fine di consentire alle vittime di esprimere le proprie opinioni e preoccupazioni, che dovevano essere tenute in considerazione nelle varie fasi del processo, soprattutto se erano coinvolti interessi personali, senza pregiudizio per l'accusato e al cospetto del relativo sistema giudiziario nazionale. La Dichiarazione prevedeva inoltre che venisse fornita, per tutta la durata del procedimento legale, una corretta assistenza alle vittime, fossero adottate tutte quelle misure idonee a minimizzare gli inconvenienti per le vittime, ad assicurare loro la protezione della privacy e, laddove necessario, e la sicurezza, nonché quella delle loro famiglie e dei loro testimoni, proteggendoli da eventuali intimidazioni e rappresaglie. Infine prevedeva che fosse evitato qualsiasi inutile ritardo nella programmazione delle cause e nella esecuzione delle sentenze e nell'assegnazione dei risarcimenti alle vittime (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione di Vienna, cit., art. 6)

facevano seguito quelli ad un equo risarcimento da parte dei colpevoli o dei terzi responsabili del reato per alleviare il trauma subito dalle vittime⁵²⁶.

Nel caso in cui il rimborso non potesse essere pienamente risarcito da parte del colpevole o da terzi, era previsto l'impegno degli Stati per fornire un indennizzo economico alle vittime che avevano subito un danno alla propria salute di tipo fisico o mentale a causa di crimini gravi e alla loro famiglia, in particolare nei casi in cui la vittima fosse deceduta o resa gravemente inabile. La Dichiarazione prevedeva inoltre la creazione di specifici fondi nazionali per il risarcimento delle vittime, particolarmente necessari nei casi in cui lo Stato di cui le vittime erano cittadini non fosse stato in grado di risarcire il danno subito dalla vittima. Sotto l'ultimo profilo, quello dell'assistenza, la Dichiarazione prevedeva la garanzia di un'adeguata assistenza materiale, medica⁵²⁷, psicologica e sociale attraverso i mezzi governativi e di volontariato, comunitari e locali, prestando particolare attenzione alla natura del danno inflitto, che causava esigenze diverse per le vittime.

L'ampio catalogo di garanzie che la Dichiarazione prevedeva per la tutela delle vittime inaugurava l'importante questione di porre la Comunità internazionale dinanzi alla necessità di affrontare sempre più specificamente il tema della tutela normativa delle vittime del crimine organizzato, considerando le peculiarità legate a tale *status* e prevedendo la realizzazione multilivello della loro assistenza. Un contributo importante a questo processo è costituito dall'emanazione della Convenzione di Palermo, che per la prima

⁵²⁶ La Dichiarazione precisava che tale indennizzo dovesse comprendere la restituzione di proprietà o effetti sottratti oppure l'indennizzo dei danni o delle perdite subite, il rimborso delle spese sostenute e causate direttamente dalla vittimizzazione, la disponibilità di servizi e il ripristino di diritti; inoltre, una revisione da parte dei governi delle loro procedure, norme e leggi onde contemplare l'indennizzo come una opzione disponibile in fase di pronuncia della sentenza oltre alle altre sanzioni criminali.

⁵²⁷ Era previsto infatti che le vittime fossero informate sulla disponibilità di servizi sanitari e sociali e di altri importanti tipi di assistenza disponibili e di facile accesso.

volta formalizzava la tutela dei diritti delle vittime della criminalità organizzata attraverso molteplici canali per la lotta al reato⁵²⁸.

I contenuti del testo convenzionale, pur rappresentando solo un iniziale impegno della Comunità internazionale a combattere e prevenire il coinvolgimento personale delle vittime del crimine organizzato transnazionale, ponevano le basi per una riproposizione della problematica complessa della tutela delle vittime del terrorismo internazionale⁵²⁹ attraverso progetti normativi più articolati e attuali.

Negli ultimi tre anni sono infatti stati pubblicati i *Reports of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Ben Emmerson*⁵³⁰ indirizzati al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, la cui natura giuridica è quella di atti di *soft law* e che a partire da disciplina esaustiva e specifica della tutela dei diritti delle vittime del terrorismo interno e internazionale contengono rilevanti linee-guida per gli Stati, rivolgendo loro raccomandazioni, ai fini di un'azione più effettiva nel contrasto ad entrambi i reati.

⁵²⁸ Si consideri ad esempio, il complesso catalogo di misure di «Azione penale, sentenza e sanzioni» previste ex articolo 11 della Convenzione (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., artt. 11 ss.). Allo stesso modo, le misure previste nell'ambito del programma di assistenza giudiziaria reciproca (art. 18), le tecniche speciali di investigazione (art. 20), le misure per rafforzare la cooperazione con le autorità giudiziarie (art. 26) e quelle finalizzate alla prevenzione della criminalità organizzata (art. 31). Particolarmente innovative, tra le tecniche investigative speciali previste dalla Convenzione, le cd. consegne sorvegliate e le operazioni di infiltrazione o "sotto copertura" (cfr. Aprile E., Spiezia F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 205).

⁵²⁹ Tale fenomeno continuava infatti a perpetrarsi nonostante l'impegno quotidiano degli operatori della giustizia nella lotta alle varie forme di illegalità, nonché la messa in atto di nuovi strumenti giuridici maggiormente particolareggiati.

⁵³⁰ L'attuale Relatore Speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali nella lotta al terrorismo, Ben Emmerson, ha iniziato il suo mandato l'1 agosto 2011 succedendo a Mr. Martin Scheinin. La figura del Relatore Speciale è stata istituita sulla base della risoluzione 2005/80 sulla Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali nella Lotta al Terrorismo della Commissione ONU sui Diritti Umani (UN Doc. E/CN.4/RES/2005/80, 21 April 2005) (cfr. Boschiero N. et al. (2013), *International Courts and the Development of International Law. Essays in honour of Tullio Treves*, The Hague, T.M.C. Asser Press, p. 656).

2. La garanzia di protezione delle vittime nella Convenzione di Palermo. Un effettivo riconoscimento dei diritti?

L'obiettivo di condurre all'attenzione della Comunità internazionale l'importanza del contrasto al reato di criminalità organizzata transnazionale e la garanzia –o, quantomeno, il suo tentativo- dei diritti delle vittime di tale reato erano alcuni tra i principali obiettivi della Convenzione di Palermo, che per la prima volta forniva un catalogo di definizioni e criteri di riconoscimento del reato di criminalità organizzata⁵³¹, insieme ad una -seppur iniziale- forma di tutela internazionale dei diritti delle vittime⁵³². La Convenzione prevedeva la punizione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato e del riciclaggio dei proventi del reato, che veniva altresì combattuto attraverso una serie di misure preventive⁵³³. Nel testo venivano anche esaminate le possibilità di confisca e sequestro dei proventi delle attività della criminalità organizzata⁵³⁴, di estradizione di persone o gruppi criminali organizzati⁵³⁵ e di assistenza giudiziaria reciproca tra Stati parte in materia di indagini, azione penale e procedimenti giudiziari per talune categorie di reati da essa previsti⁵³⁶. Oltre a tali elementi, uno degli aspetti più significativi della Convenzione consisteva nel trattare per la prima volta il tema della tutela normativa soprattutto in casi di minaccia, ritorsione o intimidazione delle vittime dei reati elencati nel catalogo dell'art. 2, prevedendo all'articolo 25 la realizzazione multilivello di tale assistenza,

⁵³¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., artt. 2 ss..

⁵³² Una tale tutela trovava applicazione ad esempio nella previsione della facoltà delle vittime di esporre propri interessi e opinioni nei procedimenti penali (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., art. 25.3).

⁵³³ Ad esempio l'istituzione da parte degli Stati di un sistema interno di regolamentazione e controllo di banche e altri organismi esposti al riciclaggio di denaro, insieme all'assicurazione della possibilità per le autorità impegnate nella lotta di cooperare e scambiare informazioni al fine di contrastare il riciclaggio di denaro.

⁵³⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, cit., art. 12.

⁵³⁵ *Ivi*, art. 16.

⁵³⁶ *Ivi*, art. 18.

ovvero rimettendo a ciascuno Stato parte l'adozione di misure -quali procedure che consentissero la fruizione del diritto a esporre propri interessi e opinioni nella fase più adeguata dei procedimenti penali (art. 25.3) e soprattutto la facoltà di ottenere adeguati risarcimenti per i danni subiti (art. 25.2) .

2.1. Il progetto WOMM: una concreta possibilità di attuazione della Convenzione attraverso la memoria delle vittime.

A distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Palermo si era reso necessario sviluppare nuovi programmi per diffondere la conoscenza del fenomeno all'interno della società civile, nonché una nuova codificazione dei principi vigenti in materia. Il primo obiettivo ha trovato in buona parte realizzazione attraverso progetti nazionali volti a divulgare le azioni intraprese a livello di sistema Paese contro la criminalità organizzata ed a facilitare uno scambio in tempo reale di opinioni ed esperienze tra le vittime di tale particolare fattispecie di reato. Oltre a offrire strumenti di tutela formali e sostanziali, il contenuto delle norme della Convenzione di Palermo ha rappresentato il riferimento per la messa a punto di una tra le più significative iniziative promosse a livello nazionale per la memoria delle vittime del terrorismo internazionale: il progetto *World Organised Crime Victims Memorial* ("WOMM"). La Convenzione di Palermo, insieme alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione del 2005, si erano infatti rivelate strumenti essenziali per rinforzare l'impegno globale nella lotta contro il crimine organizzato; mancavano tuttavia vie di attuazione a livello nazionale dei principi in essa contenuti.

Fondandosi su queste premesse, nel gennaio 2010 un piccolo gruppo di ricercatori del *Joint Research Centre on Transnational Crime*

(“TRANSCRIME”)⁵³⁷ ha progettato la creazione di un Memoriale sulle Vittime del Crimine Organizzato Mondiale ed un Museo⁵³⁸. Entrambi hanno lo scopo di fornire alle generazioni future l’opportunità di essere opportunamente informate circa gli eventi passati e presenti legati al crimine organizzato⁵³⁹, così come la possibilità di trarre insegnamento dai vari documenti, leggi e buone pratiche attuate da Governi e cittadini impegnati nella lotta al crimine transnazionale⁵⁴⁰. Si ritiene inoltre che, una volta istituito, il WOMM avvierà ulteriori iniziative che permetteranno di migliorare e rafforzare la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla criminalità organizzata⁵⁴¹. Fra gli obiettivi del progetto risaltano in particolare: il mantenimento della memoria viva delle vittime della criminalità organizzata in tutto il mondo⁵⁴²; la fornitura di informazioni sulle attività

⁵³⁷ Trattasi di un *think thank* internazionale delle Università Cattolica di Milano e di Trento diretto dal Prof. Ernesto Ugo Savona, Professore Ordinario di Criminologia presso l’Università Cattolica di Milano, che ringrazio per la condivisione dei contenuti del progetto e averne consentito la parziale e sintetica pubblicazione inedita.

⁵³⁸ Il progetto, già sottoposto agli organi competenti del Ministero della Giustizia, è tuttora in attesa di approvazione in vista della sua attuazione.

⁵³⁹ La criminalità organizzata presenta infatti rapide evoluzioni spazio-temporali e l’analisi per spiegare il fenomeno, così come gli strumenti per combatterla, diventano obsolete in breve tempo: da qui la necessità espressa dal progetto di documentarne la traiettoria tra passato, presente e futuro.

⁵⁴⁰ Il progetto WOMM nasceva pertanto da una crescente consapevolezza del fatto che, in ogni momento storico le vittime di ogni Paese nel mondo hanno sofferto, soffrono o potrebbero soffrire a causa di un crimine transnazionale.

⁵⁴¹ La memoria e i documenti aiuterebbero, in definitiva, a comprendere e spiegare se un problema attuale si sia verificato in passato e quale sia stato l’impatto dei rimedi adottati per consentire ai responsabili politici, alle autorità giudiziarie e ai ricercatori l’applicazione certa del diritto e lo scambio di esperienze utili ad evitare i principali fattori che danno vita o incrementano la criminalità organizzata nei vari Stati.

⁵⁴² A tal proposito bisogna considerare che l’approccio meramente “retributivo” nei confronti della vittima caratterizzante la giustizia penale internazionale, segnata dall’istituzione nel 1998 della Corte penale internazionale, ovvero l’applicazione pratica di un modello di giustizia strettamente “punitivo” dell’autore del reato come quello di terrorismo può impedire che vengano raggiunti importanti obiettivi. Al contrario la memoria del crimine commesso nei confronti della vittima può assumere un nuovo significato, ovvero quello di correttivo di un’impostazione della giustizia finalizzata unicamente alla punizione del singolo criminale. L’imprescindibile esigenza di giustizia che ispira il vivere collettivo può trovare nella conservazione della memoria delle atrocità commesse un fondamentale strumento per andare al di là della mera punizione dei criminali, contribuendo a rinsaldare una memoria collettiva che possa restituire dignità e umanità alle vittime e al contempo fungere da monito alle generazioni presenti e future. Da

legate al crimine organizzato, documentandone i riflessi storico-geografici, i costi, le conseguenze e le ripercussioni in tutto il mondo; la messa in evidenza degli strumenti e delle azioni intraprese per combattere tali attività illecite; i racconti delle storie delle persone che hanno giocato un ruolo chiave in tale scenario, sia vittime dei reati che operatori della giustizia⁵⁴³.

Emerge con chiarezza l'importanza che per il progetto riveste il mantenimento della memoria delle vittime della criminalità in quanto strumento informativo e pedagogico avente come destinatari giovani di oggi e delle prossime generazioni, in sostegno e rafforzamento ai principi ed agli obiettivi stabiliti dalla Convenzione di Palermo.

3. Gli aspetti analitici emergenti dal confronto tra i *Reports* del Rappresentante Speciale sulla promozione e la protezione dei diritti umani nell'antiterrorismo al Consiglio ONU per i diritti umani.

La ratifica da parte degli Stati della Convenzione di Palermo nel dicembre 2000 ha rappresentato la realizzazione di una prima azione normativa avente come obiettivi programmatici la promozione della cooperazione nella prevenzione e lotta al crimine organizzato transnazionale e la tutela dei diritti delle vittime di tale reato⁵⁴⁴. L'entrata in vigore della Convenzione tuttavia avuto come conseguenza su scala internazionale solo una lieve

un concetto di giustizia retributiva, dunque, la valorizzazione della memoria come elemento centrale del vivere umano contribuirà a realizzare una giustizia "restaurativa".

⁵⁴³ In definitiva la raccolta e lo scambio di informazioni, dati, documenti ed esperienze sulla lotta contro la criminalità organizzata come fulcro dell'azione internazionale.

⁵⁴⁴ La letteratura nazionale sul contributo della Convenzione di Palermo al contrasto della criminalità organizzata è ricca. Ci si riferisca ad esempio al pensiero di Centonze A. (2008), *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, Giuffrè, pp. 152 ss. e a quello di Rosi E. (a cura di) (2007), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Milano, IPSOA, p. 21.

diminuzione del numero delle vittime del terrorismo internazionale⁵⁴⁵, mentre a livello nazionale il permanere di una tutela delle vittime del terrorismo interno solo programmatico a causa delle molteplici difficoltà nell'attuazione delle norme che prevedono le adeguate garanzie⁵⁴⁶.

La necessità di neocodificazione in materia di tutela delle vittime di terrorismo, espressione di una crescente sensibilità della Comunità internazionale ai temi della lotta al crimine organizzato, ha trovato espressione negli ultimi sul piano normativo internazionale. Il Relatore Speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo delle Nazioni Unite, Ben Emmerson, ha infatti presentato alcuni *Reports* annuali sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali che, nel fornire indicazioni più particolareggiate rispetto ai più tradizionali strumenti giuridici antiterrorismo⁵⁴⁷ sulla tutela effettiva dei diritti delle vittime del terrorismo e sul dovere degli Stati a muoversi in tale direzione, potrebbero fornire l'impulso necessario ad un aggiornamento normativo delle legislazioni nazionali che consideri con esaustività i nuovi metodi di contrasto e prevenzione del terrorismo internazionale.

Nei paragrafi a seguire sarà pertanto rivolta particolare attenzione ai profili ricostruttivi dei *Reports*, insieme alle relative prospettive applicative all'interno degli Stati, ai quali le problematiche oggetto di

⁵⁴⁵ Secondo dati relativi alle statistiche giudiziarie in Monzani M. (2011), *Percorsi di criminologia*, Padova, CEDAM.

⁵⁴⁶ Le esperienze in campo nazionale ed estero possono essere valutate attraverso taluni strumenti di tutela dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale e interno, in particolare: a) il regime di trattamento pensionistico incrementato per tale categoria; b) il grado di integrazione con gli strumenti giuridici attualmente esistenti; c) la percezione della problematica all'interno della società civile.

⁵⁴⁷ Il riferimento è alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/1373, 28 settembre 2001 e S/RES/1624, 14 settembre 2005.

indagine si riferiscono. Seppur con rilevanti differenze contenutistiche, entrambi i documenti si pongono in continuità con il presupposto già contenuto nel primo Report annuale del Rappresentante Speciale «*Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*»⁵⁴⁸ del 2011 nel quale si sottolineava che il rispetto per i diritti umani e la *rule of law* erano al centro della lotta al terrorismo e rispondevano agli obiettivi espressi dalla Strategia Globale Anti-terrorismo delle Nazioni Unite del 2006⁵⁴⁹.

In primis, analizzeremo il *Report* 2012⁵⁵⁰: previsto in virtù della risoluzione del Consiglio per i diritti umani 19/19 del 23 marzo 2012, con tale Rapporto il Relatore Speciale compie l'efficace tentativo di sistematizzare i diritti umani delle vittime di atti di terrorismo riconosciuti a livello internazionale, insieme al corrispondente obbligo internazionale di garanzia da parte degli Stati. Successivamente considereremo il *Report* 2013⁵⁵¹ il cui aspetto più rilevante è invece costituito dal *focus* del Relatore Speciale sulla garanzia del diritto delle vittime alla verità e del principio di responsabilità statale per le violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani commesse da pubblici ufficiali nella lotta al terrorismo.

I contenuti di questi *Reports* vertono sostanzialmente su aspetti legati alla tutela dei diritti delle vittime del terrorismo, in ciò

⁵⁴⁸ Nella Nota venivano identificate inoltre le quattro aree di interesse rientranti nel mandato di Emmerson: 1) i diritti delle vittime del terrorismo; 2) la sua prevenzione; 3) la pianificazione di visite di Paesi; 4) la cooperazione con i rilevanti organismi per i diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, 18 agosto 2011, Parte IV, su: www.ohchr.org).

⁵⁴⁹ La Strategia è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 settembre 2006 con la risoluzione 60/288, Allegati, su: www.ohchr.org.

⁵⁵⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, 4 giugno 2012, su: www.ohchr.org.

⁵⁵¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, 1 marzo 2013, su: www.ohchr.org.

differenziandosi da quelli del più recente *Report* 2014⁵⁵², il cui oggetto è invece un'analisi sistematica dell'utilizzo improprio –in quanto causa di un alto numero di vittime civili - di droni aerei nelle operazioni extraterritoriali di lotta al terrorismo in una serie di Stati. Nel documento, a partire da tali analisi, Emmerson giunge alla problematica della necessità di una nuova risoluzione del Consiglio per i diritti umani al fine di esortare gli Stati a combattere il terrorismo anche utilizzando droni aerei, ma nel pieno rispetto dei principi di precauzione, distinzione e proporzionalità imposti dal diritto internazionale⁵⁵³.

3.1. Il *Report* 2012. L'innovazione e la sostenibilità della tutela dei diritti umani nell'antiterrorismo internazionale.

Il *Report* 2012 rappresenta una specificazione dell'obiettivo già richiamato dal Relatore speciale nel 2011 di conferire nell'ambito del suo mandato una particolare rilevanza a misure in tutela dei diritti umani fondamentali delle vittime del terrorismo⁵⁵⁴. Come già nella Nota del 2011, viene presentato un catalogo di attività effettivamente svolte dal Relatore speciale di particolare rilevanza per la tutela dei diritti delle vittime nella lotta al terrorismo⁵⁵⁵; gli Stati vengono poi invitati per mezzo di raccomandazioni a intraprendere azioni al fine

⁵⁵² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/25/59, 10 marzo 2014, su: www.ohchr.org.

⁵⁵³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte III, art. 73.

⁵⁵⁴ Già nella Nota del 2011 il Relatore speciale rivolgeva attenzione ai diritti delle vittime dirette e indirette di atti di terrorismo, così come ai doveri degli Stati nei confronti delle vittime effettive e potenziali (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, cit., artt. 20 ss.). Tale obiettivo trovava possibile realizzazione nell'obbligo imposto dal diritto internazionale umanitario di fornire assistenza alle vittime del terrorismo e alle loro famiglie (art. 24) ed un'adeguata riparazione per i danni subiti (art. 25).

⁵⁵⁵ Tra queste emerge in particolare la partecipazione al Simposio del Segretario Generale sulla cooperazione nella lotta contro il terrorismo internazionale, promuovendo i diritti umani delle vittime.

di incorporare tali diritti -insieme agli obblighi di tutela internazionale- in uno specifico strumento internazionale ⁵⁵⁶ per rafforzare gli sforzi congiunti verso un'effettiva attuazione della Strategia Globale Antiterrorismo delle Nazioni Unite. I contenuti del *Report* 2012 rievocano in particolar modo quelli della Strategia nella necessità di tutelare e promuovere i diritti umani delle vittime e identificare la «disumanizzazione delle vittime del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni» ⁵⁵⁷ come una delle condizioni che favoriscono la diffusione del terrorismo.

Le considerazioni finali del *Report* 2012⁵⁵⁸ contengono l'auspicio del Relatore speciale affinché la Comunità internazionale intraprenda un'effettiva azione internazionale a tutela dei diritti umani più volte citati nel documento ai fini del loro riconoscimento a livello internazionale ⁵⁵⁹. Nella competenza interna rientrerebbe invece il processo di revisione della legislazione nazionale di ogni Stato alla luce dei quattordici principi stabiliti dal *Report* 2012 per assicurare i diritti umani delle vittime del terrorismo e dei loro parenti più prossimi⁵⁶⁰.

⁵⁵⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte III, art. 10.

⁵⁵⁷ Già presenti nella risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/66/310.

⁵⁵⁸ Tali considerazioni riguardano l'inflizione deliberata di violenza da parte di attori non-statali, che nel corso dell'azione terroristica equivale a una grave violazione dei diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte IV, art. 64).

⁵⁵⁹ A tal fine, l'auspicio ricomprende che gli Stati racchiudano i diritti umani in una specifica cornice normativa, sviluppata sotto l'auspicio dell'ONU, che li dichiari e li protegga (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte IV, art. 66).

⁵⁶⁰ Tra di essi figurano, *inter alia*, l'obbligo dello Stato di proteggere e assicurare il diritto alla vita e il dovere di indagare gli individui sospetti di coinvolgimento nell'incitamento, preparazione, istigazione o atti di terrorismo e -se appropriato- di processarli, condannarli e punirli, in accordo con le leggi ordinarie di diritto e procedura penale (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte IV, art. 67).

3.1.1. Un tentativo di categorizzazione delle “vittime di atti di terrorismo”.

Tra gli aspetti maggiormente innovativi dei contenuti dei *Reports* indirizzati al Consiglio per i diritti umani rilevano l’efficace tentativo del Rappresentante Speciale di fornire una definizione di “vittime di atti di terrorismo” e la loro distinzione in vittime dirette, secondarie, indirette e potenziali⁵⁶¹. Le vittime di atti di terrorismo nel *Report* 2012 sono gli individui i cui diritti umani fondamentali sono stati violati⁵⁶²: tale definizione completa e specifica quella di “vittima” contenuta nell’articolo 1 degli Allegati alla Dichiarazione di Vienna del 1985 con la quale si indicava la persona che, attraverso atti o omissioni in violazione di leggi contro il crimine in vigore negli Stati membri, avesse subito uno dei danni elencati nello stesso articolo, ovvero la lesione sia fisica che mentale, la sofferenza emotiva, la perdita economica o l’indebolimento sostanziale dei propri diritti fondamentali⁵⁶³.

La classificazione delle vittime di atti di terrorismo nel *Report* 2012 si apre con il riferimento alle persone fisiche che sono state uccise o hanno subito gravi lesioni fisiche o psicologiche in risultato di un atto di terrorismo, considerate vittime “dirette”: questa categoria è la più numerosa e comprende vittime i cui più fondamentali diritti umani, come il diritto alla vita e il diritto all’incolumità fisica e all’integrità morale, sono stati violati o minacciati. La definizione di “vittima secondaria” si riferisce al parente più prossimo o alla persona fisica a

⁵⁶¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte IV, art. 16.

⁵⁶² *Ivi*, art. 12.

⁵⁶³ La Dichiarazione è stata presentata dall’Assemblea Generale con la risoluzione 40/34 del 29 novembre 1985. Con essa l’Assemblea Generale perseguiva l’obiettivo di affrontare il problema della criminalità conferendo centralità alla “vittima di un crimine” proprio a partire dal tentativo di fornirne una definizione.

carico di una vittima “diretta” del terrorismo⁵⁶⁴. Alla categoria di vittime “indirette” appartengono poi gli individui che hanno sofferto gravi danni fisici o psicologici in risultato indiretto di un atto di terrorismo ed infine le vittime “potenziali” sono quelle che potrebbero risultare tali in conseguenza di un futuro atto di terrorismo, nonché i principali beneficiari degli obblighi positivi assunti dagli Stati firmatari del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (Patto del 1966)⁵⁶⁵.

La classificazione di vittime del terrorismo è ripresa nelle considerazioni conclusive del *Report* 2012 relative alla condivisione di talune caratteristiche comuni che le distinguono dalle vittime di altri reati e che necessitano di un riconoscimento internazionale attraverso una cornice normativa specifica sviluppata sotto gli auspici delle Nazioni Unite⁵⁶⁶.

3.1.2. Quale tutela del diritto alla vita per le vittime?

Accanto alla definizione e classificazione delle vittime del terrorismo, particolare enfasi è posta nel *Report* 2012 all'enunciazione dell'obbligo giuridico degli Stati di proteggere il più rilevante tra i diritti umani, il diritto alla vita, già contemplato all'articolo 6 del Patto del 1966⁵⁶⁷, che formalizzava l'obbligo generale degli Stati di

⁵⁶⁴ Permane il richiamo alla Strategia Globale Anti-Terrorismo delle Nazioni Unite relativamente all'inclusione dei membri della famiglia della vittima diretta nella definizione di “vittima” (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, *cit.*, Parte I).

⁵⁶⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, Serie Trattati, vol. CMXCIX, art. 6.

⁵⁶⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, *cit.*, Parte IV, art. 63.

⁵⁶⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, *cit.*, p. 178.

proteggere il diritto -supremo e inderogabile a norma dell'art. 4.2- alla vita degli individui sul proprio territorio⁵⁶⁸.

Il dovere da parte degli Stati di proteggere la vita delle vittime del terrorismo reca come corollario il principio di responsabilità per l'eventuale inadeguatezza delle misure attuative poste in essere, anticipando uno dei profili più significativi del *Report* 2013. In primo luogo, stabilire meccanismi effettivi per identificare future minacce di attacchi terroristici, analizzare le informazioni con cura ragionevole e fornire informazioni al pubblico⁵⁶⁹. Inoltre, l'obbligo di mettere in pratica iniziative preventive finalizzate alla riduzione del rischio futuro e potenziale di atti di terrorismo, rilevandosi anche in ciò una dimensione dell'obbligo positivo dello Stato previsto dall'articolo 6 del Patto del 1966 già richiamato di intraprendere azioni per proteggere le vite di vittime potenziali del terrorismo⁵⁷⁰.

Si noti che anche nel *Report* 2014 viene fatto richiamo alla tutela del diritto alla vita delle vittime di reati: tale protezione viene tuttavia considerata in quella sede consequenziale ad un consenso internazionale, un'interpretazione ed un'applicazione certe ed uniformi da parte degli Stati di quei principi di diritto internazionale e del diritto umanitario che governano l'utilizzo della forza bellica

⁵⁶⁸ Accanto alla tutela del diritto alla vita, Emmerson ribadisce il dovere imperativo degli Stati di proteggere la propria popolazione da possibili attacchi terroristici (Consiglio d'Europa, *Linee-guida del Comitato dei Ministri sui Diritti dell'Uomo e la Lotta al Terrorismo*, luglio 2002, Preambolo, par. f.) e il diritto-dovere di garantire la sicurezza di tutti (Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (2002), *Rapporto su Terrorismo e Diritti Umani*, Washington, IACHR Publishing, par. 107, su: www.cidh.oas.org/Terrorism/Eng.toc.htm).

⁵⁶⁹ In relazione a tali requisiti si evidenzia l'incompletezza delle ipotesi reali sulla base delle quali le autorità sono spesso obbligate a pianificare operazioni anti-terroristiche (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte III, art. 22).

⁵⁷⁰ Il *Report* 2012 si rifà invece nuovamente alla Strategia Globale Anti-Terrorismo delle Nazioni Unite per il catalogo da essa contemplato di condizioni conducenti alla diffusione del terrorismo, che comprende, *inter alia*: de-umanizzazione delle vittime, assenza di *rule of law*, violazioni di diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 60/288, cit., Cap. II, par. 3).

nelle operazioni di antiterrorismo⁵⁷¹ e soprattutto dei principi di distinzione⁵⁷² e proporzionalità⁵⁷³ nei conflitti armati, con la garanzia dell'esclusione dei civili dai conflitti armati e dunque di una riduzione *ex ante* delle vittime potenziali.

3.2. Il diritto alla verità nel *Report* 2013.

L'impegno della Comunità internazionale nel garantire il diritto alla vita delle vittime del terrorismo trova seguito e specificazione nel dovere dello Stato di garantire il diritto inalienabile delle vittime del terrorismo a conoscere la verità sulle violazioni subite espresso nel *Report* 2013. Tale facoltà rientra nel novero dei diritti umani delle vittime del terrorismo la cui tutela dovrebbe essere garantita dall'assunzione di una responsabilità collettiva da parte degli Stati: entrambi i principi (diritto delle vittime alla verità e responsabilità degli Stati nel garantirne la tutela) costituiscono il fulcro del *Report* 2013.

Nello specifico l'articolo 23 del *Report* fa riferimento al "diritto alla verità" come al diritto delle vittime e del pubblico a conoscere la verità sulla commissione dei reati già contemplato, benché a livello di *soft law*, nel diritto internazionale dei diritti umani, in particolar modo nelle risoluzioni 9/11 del 24 settembre 2008 e 12/12 del 12 ottobre 2009 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/25/59, cit., Parte III, art. 70.

⁵⁷² Tale principio prevede la distinzione delle parti in conflitto tra civili e combattenti (Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, "I Protocollo aggiuntivo", 1977, art. 48 e Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, "II Protocollo aggiuntivo", 1977, art. 13).

⁵⁷³ Tale principio sancisce invece la proporzionalità tra le perdite umane e i danni alla popolazione civile incidentalmente causati da un lato e il vantaggio militare dall'altro (II Protocollo aggiuntivo, cit., artt. 51-57).

⁵⁷⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 23.

Tale diritto viene inoltre considerato fruibile da parte tanto delle vittime del terrorismo che del pubblico e viene associato alla possibilità di ottenere tutte le informazioni rilevanti concernenti la commissione di violazioni –o presunte tali- dei diritti umani, inclusa l'identità degli autori del reato e il processo attraverso il quale la presunta violazione, soprattutto se ad opera di pubblici ufficiali, è stata ufficialmente autorizzata⁵⁷⁵.

Alle vittime viene anche garantito il diritto ad ottenere un'adeguata riparazione⁵⁷⁶, che a differenza da quanto previsto nella Convenzione di Varsavia e nella Convenzione di Palermo non si limita al pagamento di una compensazione monetaria, bensì ricomprende la piena esposizione pubblica della verità⁵⁷⁷. Oltre che nei Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alla riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario⁵⁷⁸ si trovano elementi relativi a tale diritto nella giurisprudenza della Commissione interamericana dei diritti dell'uomo e della Corte interamericana dei diritti umani, con riferimento alla Convenzione

⁵⁷⁵ La definizione è mutuata dai Principi di Impunità delle Nazioni Unite del 2005 (Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Set Aggiornato di Principi per la Protezione e la Promozione dei Diritti Umani attraverso Azioni di Lotta contro l'Impunità* "I Principi di Impunità delle Nazioni Unite", UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005) a loro volta citati nella risoluzione 9/11 (Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/RES/9/11, 11 settembre 2008).

⁵⁷⁶ Sulla base dei Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alla riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 60/147, 16 dicembre 2005, Allegati, par. 24.

⁵⁷⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 23.

⁵⁷⁸ ONU, Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alla riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario.

americana dei diritti umani, sul piano ovvero dei sistemi regionali di promozione e protezione dei diritti umani⁵⁷⁹.

In una delle sue prime decisioni in materia, la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo ha riconosciuto infatti il diritto inalienabile dei membri della società a conoscere la verità su eventi, motivazioni e circostanze che hanno condotto alla commissione dei crimini, al fine di prevenire la ripetizione in futuro⁵⁸⁰. Nella sentenza *Myrna Mack Chang c. Guatemala* la Corte interamericana dei diritti umani ha affermato invece il diritto, oltre che della società, dei parenti più prossimi delle vittime ad essere informati sui fatti concernenti le violazioni di diritti umani⁵⁸¹. Una simile impostazione è anche contenuta sul piano europeo nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: nel caso *El Masri c. Macedonia*⁵⁸² del 2012 riguardante l'arbitraria detenzione, resa e tortura di un cittadino tedesco arrestato per il suo tentativo di ingresso in Macedonia, la Grande Camera della Corte riconosceva infatti per la prima volta nella sua giurisprudenza l'esistenza del diritto alla verità, come correlato all'obbligo previsto ai sensi dell'articolo 3 della CEDU⁵⁸³ di condurre un'indagine ufficiale efficace e indipendente sulle accuse di torture. Nella visione del Relatore Speciale, dal caso *El-Masri c.*

⁵⁷⁹ Organizzazione degli Stati Americani, Convenzione americana sui diritti dell'uomo (Patto di San José di Costarica), aperta alla firma degli Stati a San José di Costarica il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978 (www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm).

⁵⁸⁰ Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, *Rapporto Annuale*, cit., p. 183.

⁵⁸¹ Corte interamericana dei diritti umani, sentenza del 22 febbraio 2002, causa 91 (2002), *Myrna Mach Chang c. Guatemala*, par. 75-76.

⁵⁸² Nel riconoscere formalmente il diritto alla verità, la Corte EDU sottolineava nel caso *El Masri* che «la grande importanza del presente caso consiste non solo per il ricorrente e la sua famiglia, ma anche per altre vittime di crimini simili e il pubblico generale che aveva il diritto a conoscere ciò che era successo» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 13 dicembre 2012, causa 39630/09, *El Masri c. Macedonia*, su: www.hudoc.echr.coe.int).

⁵⁸³ L'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «Proibizione di tortura», prevede che nessuno debba essere soggetto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Macedonia si evince l'inefficacia delle investigazioni condotte dalle autorità macedoni per giungere all'identificazione e alla punizione dei responsabili, in tal modo violando gli obblighi della Macedonia derivanti dalla Convenzione e pregiudicando il diritto delle vittime a conoscere la verità⁵⁸⁴.

A tutela del diritto alla verità il Rappresentante speciale invita in conclusione a considerare la necessità di assegnare un ruolo preminente del sistema giudiziario all'interno degli Stati, ai quali compete di assicurare ai cittadini la piena fruizione del diritto di accesso al giudice⁵⁸⁵.

3.3. Un adeguato bilanciamento dei diritti processuali delle vittime e del soggetto incriminato.

Dall'analisi del *Report* 2012 emerge in definitiva l'allineamento delle misure anti-terroristiche con il sistema internazionale di tutela dei diritti umani e del diritto umanitario con l'intento di evitare un'ulteriore pregiudizio per le vittime di atti di terrorismo internazionale derivante dall'inadeguatezza del sistema giurisdizionale. Per raggiungere tale obiettivo viene inoltre richiesto agli Stati di assicurare lo svolgimento di un processo penale "sensibile" alle vittime ed ai loro parenti più prossimi ovvero tale che i loro interessi non siano ingiustificabilmente messi in pericolo⁵⁸⁶.

Da qui l'invito agli Stati a promuovere la conduzione di indagini ufficiali che possano essere attivate *ex officio* delle autorità sui fatti

⁵⁸⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 34.

⁵⁸⁵ Entrambi gli elementi garantiscono il controllo più severo della magistratura nazionale sulle richieste esecutive di non perseguibilità e le forme di esenzione dalle normali regole di informazione nei procedimenti giudiziari (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 38).

⁵⁸⁶ Il riferimento è a due importanti sentenze della Corte d'Appello d'Inghilterra e Scozia del 2002 e della Camera dei Lords inglese del 2007, entrambe su: www.publications.parliament.uk.

di un presunto crimine di terrorismo garantendo il diritto alle vittime all'informazione sui progressi nelle stesse⁵⁸⁷. In particolare nel *Report* sono citati una serie di criteri per valutare l'effettività dell'indagine così come risultanti dalla giurisprudenza in evoluzione della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁸⁸ e viene contemplato un servizio di supporto agli Stati per assistere quelle vittime del terrorismo che, a seconda delle specificità del sistema penale interno, possiedano la legittimazione ad intervenire nei processi penali⁵⁸⁹. Inoltre nelle Raccomandazioni del Rappresentante speciale i processi penali - inclusa ogni procedura ordinaria d'appello - dovrebbero essere svolti con ragionevole speditezza, anche al fine di evitare il prolungamento dello stato di incertezza della vittima⁵⁹⁰. Uno degli aspetti maggiormente innovativi del *Report* è la previsione di un adeguato bilanciamento dei diritti umani, innanzitutto il diritto alla vita, sia della vittima che del soggetto incriminato del reato di terrorismo.

La tutela dei diritti umani del soggetto incriminato include: la proibizione dell'uso di tortura e altri maltrattamenti o pene degradanti nel corso dell'interrogatorio o della detenzione di persone sospette; il

⁵⁸⁷ Tali indagini dovrebbero essere realmente imparziali e tali da condurre all'identificazione, alla condanna e alla punizione dei responsabili di ogni atto o omissione che ha causato o contribuito alla morte o ad un grave danno (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte IV, art. 68).

⁵⁸⁸ In particolare, la *ratio* di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (28 marzo 2000, causa 22535/93, *Mahmut Kaya c. Turchia* e 27 giugno 2000, causa 22277/93, *İlhan c. Turchia*, par. 63, entrambe su: www.hudoc.echr.coe.int) è che le indagini dovrebbero sempre iniziare prontamente al fine di assicurare un'evidenza attendibile ed essere condotte in modo da condurre all'identificazione certa dei suoi responsabili.

⁵⁸⁹ Rifacendosi alla *Risposta di Giustizia Penale per Supportare le Vittime di Atti di Terrorismo* vengono differenziati gli Stati nei quali la partecipazione delle vittime assume la forma di assistenza al Pubblico Ministero da quelli nei quali alle vittime può solo essere permesso di partecipare come parte terza. (United Nations Office against Drugs and Crime (UNODC) (2012), *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, Vienna, UN Office, par. 130-145).

⁵⁹⁰ Allo stesso modo, dovrebbe essere protetto il diritto delle vittime del terrorismo e delle loro famiglie al rispetto della *privacy* e contro intrusioni ingiustificate (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte III, artt. 44-45).

diritto all'equo processo e alla pubblica udienza da parte di un Tribunale indipendente e imparziale⁵⁹¹ in accordo con i contenuti dell'art. 14 del Patto del 1966⁵⁹²; infine la tutela dell'esecutore materiale del reato in presenza di una pronuncia di sentenza di estradizione al termine del processo come previsto dall'articolo 15 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, che come abbiamo visto rappresenta uno dei più efficaci strumenti internazionali esistenti nella lotta al terrorismo.

Nel richiamo al dovere di cooperare allo svolgimento delle indagini anti-terroristiche, nel *Report* 2012 si fa infine riferimento all'obbligo internazionale di ogni Stato di rifiutare la mutua assistenza giudiziaria quando possa esporre un individuo a un rischio reale di tortura o trattamento inumano o degradante o a un diniego di giustizia⁵⁹³.

3.4. Il diritto alla riparazione delle vittime e l'obbligo di *restitutio in integrum*: verso una "giustizia ripartiva" degli Stati.

I profili delineati pongono le premesse per la concettualizzazione del principio di responsabilità da parte dello Stato nell'assicurare a tutte

⁵⁹¹ La presunta lesione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, insieme ai diritti alla difesa ed alla proprietà, ha formato oggetto delle molteplici impugnazioni da parte del sig. Kadi delle sentenze del Tribunale UE di fronte alla Corte di giustizia dell'UE sugli atti adottati del diritto dell'Unione europea nell'ambito della lotta al terrorismo (cfr. sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione* ("Kadi I"), cit., e del 18 luglio 2013, *Commissione, Consiglio, Regno Unito c. Yassin Abdullah Kadi* ("Kadi II"), cit., entrambe su: www.curia.europa.eu).

⁵⁹² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, cit., art. 14, su: www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html.

⁵⁹³ Esplicito richiamo viene fatto nel *Report* al richiamo della Corte europea dei diritti dell'uomo al legame fra l'obbligo dello Stato di proteggere i propri cittadini e lo svolgimento di un'effettiva indagine per l'uccisione di individui in un contesto terroristico (rif. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 gennaio 2009, causa 46598/06, *Branko Tomašić and Others c. Croatia*, par. 62, su: www.hudoc.echr.coe.int).

le vittime del terrorismo e ai loro parenti più prossimi un'effettiva tutela dei diritti fondamentali che costituisce il fulcro contenutistico del *Report* 2013 e che trova già nel *Report* 2012 una prima applicabilità nell'invito agli Stati ad impegnarsi a fornire loro un'adeguata riparazione per i danni derivanti dal reato di terrorismo⁵⁹⁴. Il *Report*, nel proporre un approccio centrato sulla vittima, presenta un catalogo di misure –tra le quali sono ricomprese la restituzione, la compensazione e la garanzia di non ripetizione del danno subito- la cui attuazione fornisce una piena ed effettiva riparazione da parte degli Stati della violazione dei diritti delle vittime del terrorismo nel caso frequente dell'impossibilità dell'esecutore del reato di compensare i diritti violati di crimini aventi come risultato un grave danno fisico o psicologico⁵⁹⁵. I contenuti del *Report* 2012 si pongono sotto questo aspetto in evidente continuità con l'invito ad ogni Stato parte a fornire assistenza finanziaria e compensazione per supportare le vittime e i loro familiari più stretti degli atti di terrorismo commessi sul proprio territorio contenuto nella Convenzione di Varsavia⁵⁹⁶. Per lo stesso obiettivo di prestare adeguata protezione alle vittime della criminalità organizzata abbiamo visto che già la Convenzione di Palermo rimetteva agli Stati il dovere di stabilire procedure tali da consentire alle stesse vittime la fruizione del diritto a ottenere adeguati

⁵⁹⁴ Tale principio, già contenuto nella *Risposta di Giustizia Penale per Supportare le Vittime di Atti di Terrorismo*, si fonda sul riconoscimento che gli Stati dovrebbero accettare un'obbligazione "speciale" nei confronti delle vittime del terrorismo per aver compiuto un sacrificio involontario nell'interesse dello Stato (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, cit., Parte III, artt. 52-53).

⁵⁹⁵ Tale catalogo previsto dall'art. 49 rispecchia quello fornito dalle Linee guida delle Nazioni Unite sul diritto al risarcimento e alla riparazione per le vittime di gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/Res/60/147, cit., parr. 18-23).

⁵⁹⁶ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 13.

indennizzi e risarcimenti per i danni subiti⁵⁹⁷. Tale profilo della Convenzione di Palermo tendeva alla realizzazione del concetto di “giustizia riparativa” che trova la sua prima espressione nel dovere al risarcimento sia da parte di chi ha commesso il reato che da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite e che rievoca i contenuti della Dichiarazione di Vienna. Questo profilo della Dichiarazione di Vienna e il corrispondente nella Convenzione di Palermo prevedevano infatti l’obbligo di restituzione da parte dei colpevoli o di persone terze responsabili, seppure i caratteri della Dichiarazione, nel suo carattere di atto di *soft law*, consistessero in più dettagliato catalogo di misure di riparazione che comprendeva: un indennizzo delle vittime dei reati o delle loro famiglie equo e comprensivo della restituzione di proprietà o effetti sottratti oppure dei danni o delle perdite subite; un rimborso delle spese sostenute e causate direttamente dalla vittimizzazione; la disponibilità di servizi ed infine la *restitutio in integrum* dei diritti lesi⁵⁹⁸.

3.5. Il principio della responsabilità dello Stato della tutela dei diritti umani.

Al diritto delle vittime ad ottenere un’adeguata riparazione per i danni subiti corrisponde nel *Report* 2013 la previsione che i tre organi di controllo degli Stati (il legislativo, l’esecutivo e il giudiziario) si impegnino a rispettare il c.d. “principio di responsabilità” principalmente per assicurare la tutela e la fruizione di tale diritto e la prevenzione della ripetizione delle stesse violazioni⁵⁹⁹. I contenuti del *Report* si pongono in evidente continuità con il precedente *Report*

⁵⁹⁷ Consiglio d’Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, cit., art. 25.2.

⁵⁹⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 40/34, cit., art. 8.

⁵⁹⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, artt. 27 ss.

Emmerson per ciò che concerne l'impegno della Comunità internazionale a promuovere e garantire strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti umani delle vittime, ma ne rappresentano in parte un superamento che trova espressione nella proposta di alcune iniziative nell'ambito delle Nazioni Unite⁶⁰⁰ e di soluzioni innovative per la riparazione dei danni subiti.

Dal principio di responsabilità deriva anzitutto l'obbligo per le autorità esecutive di uno Stato, consapevoli della commissione di violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani delle vittime del terrorismo avvenute nel proprio territorio, di intraprendere *proprio motu* e prontamente un'investigazione ufficiale effettiva, ovvero tale da condurre all'identificazione e, laddove appropriato, alla punizione degli autori delle violazioni⁶⁰¹. Come nel *Report* 2012, viene poi ribadito l'obbligo delle autorità investigative di consentire alle vittime –o, se decedute, ai loro parenti– un accesso effettivo alle indagini, in rispetto dei loro diritti di informazione e partecipazione, così come quello di divulgare tutte le prove pertinenti e le constatazioni alle vittime, ai loro parenti e al pubblico. Nella visione del Rappresentante speciale dovrebbe poi essere garantito nella fase dell'indagine un elemento sufficiente di pubblico scrutinio dei suoi risultati in modo da assicurare il pubblico accertamento della responsabilità penale dell'autore del reato: si rinviene in ciò la previsione di una prima forma di riparazione delle vittime che si discosta dalle più classiche forme di restituzione e compensazione⁶⁰².

⁶⁰⁰ Nel *Report* viene infatti richiamata la decisione del Gruppo di Lavoro sulla Protezione dei Diritti Umani nell'Anti-terrorismo delle Nazioni Unite di stabilire *workshops* per rafforzare la capacità degli Stati di assicurare il principio di responsabilità prevenendo future violazioni dei diritti umani (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., art. 51).

⁶⁰¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., art. 28.

⁶⁰² *Ivi*, art. 31.

Il *Report* auspica inoltre un'estensione della responsabilità dello Stato di garantire la tutela dei diritti umani, oltre che alle vittime del terrorismo, anche alla categoria delle persone fisiche accusate da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni di aver commesso atti di terrorismo e da questi torturati o uccisi⁶⁰³, seppur vengano previste delle deroghe all'attuazione di tale principio. In particolare rilevano: l'immunità di fatto o di diritto concessa ai pubblici ufficiali coinvolti nei reati; la soppressione o la pubblicazione ritardata di indagini riguardanti la commissione da parte degli stessi pubblici ufficiali di atti illeciti, la cui scoperta li avrebbe esposti al pubblico scrutinio, giustificate dal segreto di Stato; infine, l'interferenza nell'indipendenza delle indagini⁶⁰⁴.

L'utilizzo distorto di tali deroghe, fondate su un utilizzo improprio delle "clausole di sicurezza nazionale" addotto dai pubblici ufficiali stessi a giustificazione delle loro violazioni sistematiche di diritti umani dei terroristi o presunti tali e della garanzia del segreto di Stato in deroga al controllo giudiziario sulle azioni degli stessi pubblici ufficiali, è stato causa di abusi di potere e ha lasciato impunte le violazioni dei diritti. A questo proposito nel testo è citata l'inchiesta *Maher Arar*⁶⁰⁵ come esempio da imitare per la chiarezza delle indagini condotte da un giudice nel caso di resa e tortura di un cittadino canadese accusato ingiustificatamente di aver commesso atti di terrorismo da un pubblico ufficiale nel contesto del programma di anti-terrorismo della CIA⁶⁰⁶. Una lettura appropriata della conclusioni

⁶⁰³ In questo caso si considerano meritevoli di protezione internazionale i diritti alla vita e ad un equo e pubblico processo.

⁶⁰⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 37.

⁶⁰⁵ Commissione d'Inchiesta nelle Azioni di Officiali Canadesi in Relazione a Maher Arar (2006), *Reports of events relating to Maher Arar*, Ottawa, Publishing and Depository Services, p. 277.

⁶⁰⁶ Particolare rilievo viene dato al rapporto finale in quanto contenente Raccomandazioni sulla necessità di una supervisione integrata all'*intelligence* e

del giudice nell'ambito del *Report* consta nella considerazione che il successo delle indagini consista nel valutare gli interessi tra loro concorrenti della sicurezza nazionale e della responsabilità individuale dell'autore del reato, anche se questi è un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni⁶⁰⁷.

Tale impostazione coincide con la *ratio* di talune affermazioni contenute nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶⁰⁸ e della Corte interamericana dei diritti umani⁶⁰⁹ con riferimento ai diritti tutelati nelle rispettive Convenzioni. Ne deriva in definitiva la necessità espressa dal Rappresentante speciale che le denunce di violazioni sistematiche di diritti umani, seppur nell'ambito di operazioni antiterroristiche, siano soggette ad un controllo penetrante da parte di meccanismi (giudiziari o parlamentari) indipendenti e aventi il libero accesso a tutte le informazioni⁶¹⁰.

4. Le norme europee: la posizione delle vittime nel procedimento penale e la decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI.

La tutela dei diritti delle vittime trovava espressione, parallelamente al piano internazionale, su quello europeo: la decisione-quadro del Consiglio

al meccanismo di responsabilità in Canada (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 43).

⁶⁰⁷ Commissione d'Inchiesta nelle Azioni di Officiali Canadesi in Relazione a Maher Arar, *Reports of events relating to Maher Arar*, cit., pp. 284 ss..

⁶⁰⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 13 dicembre 2012, causa 39630/09, *El Masri c. Macedonia*.

⁶⁰⁹ Corte interamericana dei diritti umani, sentenza del 22 febbraio 2002, causa 91 (2002), *Myrna Mach Chang c. Guatemala*. In risposta a tale caso, la Corte ha condannato le "clausole di sicurezza nazionale" con la considerazione del tentativo ad esse legato di privilegiare la clandestinità degli organi esecutivi e perpetuare l'impunità.

⁶¹⁰ Esplicito è il riferimento proprio alle vittime del terrorismo: infatti, in presenza di una clausola relativa all'eventualità o meno del trattenimento della pubblicazione di un'informazione che le riguardi, dovrebbe sussistere una presunzione in favore della sua divulgazione (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, cit., Parte III, art. 41).

2001/220/GAI⁶¹¹ del marzo 2001 indicava infatti gli strumenti di protezione delle vittime di reato nel procedimento penale e di armonizzazione delle legislazioni dei Paesi aderenti all'Unione, considerando tanto i problemi relativi agli effetti negativi del processo della vittima, quanto le esigenze di protezione della parte offesa da eventuali ritorsioni dell'accusa. Nel fornire una definizione di "vittima" come la "persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro"⁶¹², il Consiglio si rifaceva alla Dichiarazione di Vienna già analizzata, ma a differenza di quest'ultima prestava una particolare attenzione alle "vittime particolarmente vulnerabili"⁶¹³, in relazione alle quali era indicata la predisposizione di misure di protezione che considerassero la specificità della categoria.

La decisione-quadro richiedeva in definitiva agli Stati la creazione di un sistema di tutela della vittima uniforme attraverso la realizzazione di una serie di obiettivi: la garanzia della possibilità, per la vittima, di fornire gli elementi di prova⁶¹⁴; la limitazione dell'interrogatorio della vittima a quanto fosse necessario per lo svolgimento del processo penale⁶¹⁵; il diritto della vittima di ottenere le informazioni rilevanti ai fini della tutela dei propri interessi nel corso del processo ed anche successivamente allo stesso⁶¹⁶; il diritto al rimborso delle spese sostenute per la legittima partecipazione al procedimento

⁶¹¹ La decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, GUCE L 82/1, 22 marzo 2001 trova un precedente nella Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti aperta alla firma degli Stati a Strasburgo il 24 novembre 1983 ed è stata considerata una vera e propria "carta dei diritti delle vittime" (Airoma D. et al. (2012), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, Padova, Exeo).

⁶¹² Decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI, cit., art. 1.

⁶¹³ *Ivi*, art. 2.2.

⁶¹⁴ *Ivi*, art. 3;

⁶¹⁵ *Ibidem*;

⁶¹⁶ *Ivi*, art. 4.

penale in qualità di parte civile o testimone⁶¹⁷; il diritto alla protezione⁶¹⁸; la promozione della mediazione nell'ambito del procedimento penale⁶¹⁹. Bisogna in realtà rilevare che accanto agli aspetti garantisti dalla decisione-quadro ve ne erano altri maggiormente complessi: anzitutto, quello di garantire il bilanciamento tra il diritto della vittima a ricevere una tutela effettiva con quella dell'accusato a confrontarsi con l'accusa secondo i principi del giusto processo. Altri aspetti relativi alla sua implementazione in alcuni Stati membri risultano poi piuttosto critici, infatti a distanza di oltre un decennio dalla sua emanazione e nonostante la previsione della sua attuazione fosse stata contemplata tramite delega ex art. 53 dalla legge comunitaria⁶²⁰ del 4 giugno 2010 nel 2009⁶²¹, la decisione-quadro non è ancora stata recepita nell'ordinamento italiano, tale mancanza comportando un grave pregiudizio derivante dalla sostanziale impossibilità per le vittime di fruire del catalogo di garanzie previste dalla normativa europea⁶²².

4.1. L'indennizzo delle vittime di reato nella direttiva 2004/80/CE.

L'obiettivo di garantire alle vittime di reato un catalogo di diritti da esercitare in sede processuale, che abbiamo visto essere alla base della decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI, venne affiancato a distanza di pochi anni a quello di stabilire un sistema uniforme all'interno dell'Unione di garanzia di un adeguato indennizzo per i danni subiti. Tale era il contenuto della direttiva

⁶¹⁷ Decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI, cit., art. 7.

⁶¹⁸ *Ivi*, art. 8.

⁶¹⁹ *Ivi*, art. 10.

⁶²⁰ Legge 4 giugno 2010, n. 93, art. 53, scaduta il 10 luglio 2011 e inserita come proposta di modifica n. 27.0.6, atto Senato n. 3129, nella legge comunitaria 2011 (ex art. 27 *bis*).

⁶²¹ Mastroianni R., "Diritto dell'Unione europea e processo penale: un'introduzione", in Mastroianni R., Savy D. (2013), *L'integrazione europea attraverso il diritto processuale europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, p. 12.

⁶²² Una simile circostanza si è anche ripetuta nel caso dell'adattamento alla direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato successivamente esaminata.

2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato⁶²³, emanata nell'aprile 2004 dal Consiglio con lo scopo di rafforzare la cooperazione tra Stati membri per assicurare l'accesso all'indennizzo delle vittime nelle situazioni transfrontaliere e operando allo stesso tempo sulla base dei sistemi interni previsti dagli Stati in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

La direttiva trae origine dal presupposto dell'esistenza all'interno degli Stati di tali sistemi, garantendo contemporaneamente alle vittime di uno Stato diverso da quello del luogo di commissione del reato l'accesso al sistema d'indennizzo. Rispettando il principio di sussidiarietà, la direttiva non indicava tuttavia il catalogo di reati per i quali tale indennizzo dovesse trovare applicazione, rimettendo alla normativa interna la qualificazione⁶²⁴. Bisogna rilevare che la direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano poco prima della sentenza emessa dalla Corte di giustizia⁶²⁵ nel ricorso promosso dalla Commissione per inadempimento della Repubblica italiana nell'attuazione della direttiva⁶²⁶.

⁶²³ Direttiva del Consiglio 2004/80/CE del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato. La direttiva è stata adottata sulla base giuridica del vecchio art. 308 TCE (c.d. "clausola dei poteri impliciti"), che stabiliva la possibilità di un ampliamento delle competenze in deroga al principio di attribuzione qualora le disposizioni fossero necessarie al raggiungimento di uno degli scopi della ex Comunità europea (Pisapia A., "Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?", su www.questionegiustizia.it, giugno 2013).

⁶²⁴ Direttiva del Consiglio 2004/80/CE del 29 aprile 2004, cit., art. 12, in base al quale "Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati transnazionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo e adeguato delle vittime".

⁶²⁵ La Corte di giustizia della Comunità europea rilevava invero che "non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio del 29 aprile 2004, 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva" (Sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea (Quinta Sezione) del 27 novembre 2007, causa C-112/07, *Commissione c. Italia*).

⁶²⁶ La Commissione europea aveva infatti chiesto alla Corte di giustizia con ricorso del 26 febbraio 2007, causa C-112/07, di accertare l'inadempimento, da parte dell'Italia, dell'obbligo di dare attuazione nell'ordinamento italiano alla direttiva 2004/80/CE già autorizzata dalla legge del 25 gennaio 2006, n.29, recante disposizioni per l'adempimento

Il recepimento è avvenuto tramite il decreto legislativo n. 204/2007⁶²⁷, in significativo ritardo rispetto alla scadenza prevista dalla direttiva stessa per la sua trasposizione negli ordinamenti nazionali⁶²⁸ e senza recepirne integralmente i contenuti⁶²⁹, potendo ricavare da tale dato, come già nel caso della decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI, un'ulteriore conferma della sostanziale inefficienza del sistema italiano nel conformarsi adeguatamente alla legislazione europea che è ostativa alla piena e immediata fruizione delle garanzie da essa previste per i cittadini europei⁶³⁰.

di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 2005 di delega a recepire la citata direttiva 2004/80/CE).

⁶²⁷ Decreto legislativo del 9 novembre 2007 n. 204 di attuazione della direttiva /CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, GU 261, 9 novembre 2007. I contenuti del d.l. hanno in definitiva rimesso alla Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello del luogo in cui risiede il richiedente la competenza dell'assistenza nei confronti del richiedente, nel caso in cui il reato sia stato commesso nel territorio di altro Stato membro, il richiedente sia stabilmente residente in Italia e ugualmente il reato sia stato commesso in Italia. La competenza all'assistenza (così come all'art. 1 della direttiva 2004/80/CE) e l'elargizione dell'erogazione (art. 2.2.) sono invece rimesse all'autorità specificamente indicata da legge speciale nel caso in cui il richiedente risieda stabilmente in un altro Stato membro.

⁶²⁸ L'articolo 18 della direttiva, relativo alla sua attuazione, prevedeva infatti che gli Stati membri mettessero in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 1° gennaio 2006, fatta eccezione per l'articolo 12, paragrafo 2, per il quale tale data era fissata al 1° luglio 2005 (Direttiva del Consiglio 2004/80/CE del 29 aprile 2004, cit., art. 18).

⁶²⁹ Il Governo italiano per mezzo dell'emanazione del d.lgs. 204/2007 non ha infatti posto a pieno rimedio al suo inadempimento, ma si è limitato a disciplinare i momenti procedurali di collaborazione transfrontaliera, recependo solo il Capo I e lasciando invece irrisolta l'attuazione del citato disposto dell'art. 12.2 della direttiva (Sardella S., "L'indennizzo comunitario alle vittime di reati intenzionali violenti ed il perdurante inadempimento del governo italiano", su www.studiolegaleirps.it, 2007).

⁶³⁰ In Mastroianni R., "Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati", su www.europeanrights.eu si evidenzia infatti che il recepimento scarso e lacunoso della direttiva in Italia suffraga la sostanziale "indifferenza" del Sistema Paese verso le iniziative dell'allora Comunità europea e del Consiglio d'Europa in generale e concernenti l'ambito di protezione dei diritti delle vittime di reato in particolare.

4.2. L'effettività della tutela delle vittime di reato nella nuova normativa europea: la direttiva 2012/29/UE.

La protezione dei diritti delle vittime di reato contemplata dalla direttiva del Consiglio 2004/80/CE veniva successivamente ripresa ed ampliata al fine di dare attuazione ad uno dei principi fondamentali del programma di Stoccolma⁶³¹ attraverso l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della direttiva 2012/29/UE relativa alle norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato⁶³². Le basi normative della direttiva del 2012 erano rappresentate dall'art. 82⁶³³ del TFUE e dalla risoluzione del Consiglio⁶³⁴ 2011 C del 10 giugno 2011 contenente la c.d. "tabella di marcia di Budapest", che mirava a rafforzare i diritti e la tutela delle vittime, in particolar modo nei procedimenti penali⁶³⁵. La nuova direttiva, che ha preso il posto della decisione-quadro 2001/220/GAI, caposaldo della normativa sovranazionale in materia di tutela della vittima con lo scopo di consolidare la tutela di tale figura "nel processo" e "dal

⁶³¹ Nell'ambito del programma di Stoccolma la Commissione e gli Stati membri erano stati invitati a studiare e analizzare i modi attraverso i quali ottimizzare la legislazione e le misure concrete di sostegno per la protezione delle vittime, prestando particolare attenzione all'assistenza e al riconoscimento delle vittime del terrorismo (Consiglio europeo, informazione 2010/C sul programma di Stoccolma-Un'Europa aperta e sicura a servizio e tutela dei cittadini, cit., par. 2.3.4).

⁶³² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GUUE L 315/57, 14 novembre 2012. La direttiva fa espressamente richiamo al programma di Stoccolma nel secondo considerando.

⁶³³ L'art. 82 traccia il quadro delle competenze dell'Unione nel campo della procedura penale, ivi incluso il campo dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere.

⁶³⁴ Risoluzione del Consiglio 2011 C del 10 giugno 2011 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali, GUUE C187/1.

⁶³⁵ Lorusso S., "Le conseguenze del reato. Verso un protagonismo della vittima nel processo penale?", in *Diritto Penale e Processo*, 2013, fasc. 8, pag. 881.

processo”⁶³⁶, come la precedente direttiva del 2004 mira ad individuare le regole minime alle quali ogni Stato dovrà conformarsi per garantire un livello adeguato di protezione delle vittime e garantirne la tutela in tutte le fasi del processo ed anche al suo termine⁶³⁷. Nella direttiva il reato viene considerato non soltanto come un evento socialmente dannoso ma anche come una violazione dei diritti individuali della vittima⁶³⁸, contrapposti ai diritti individuali dell'imputato. A differenza di quella del 2004, la direttiva del 2012 stabilisce invece che i diritti in essa previsti vadano assicurati indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato identificato, catturato, perseguito o condannato e indipendentemente dal rapporto parentale tra quest'ultimo e la vittima, precisando che a tal fine potrà intendersi per “autore del reato”⁶³⁹ anche l'indagato o l'imputato, salva la presunzione d'innocenza⁶⁴⁰. Il reato dunque, considerato come una grave violazione dei diritti individuali delle vittime, per il Consiglio e il Parlamento europeo viene posto su due piani differenti, distinguendo il livello sociale e quello individuale⁶⁴¹. E' da notare l'accostamento della locuzione “diritti individuali”, da sempre appannaggio dell'imputato, a colei che di quest'ultimo è la controparte naturale, ovvero la vittima⁶⁴². L'art. 2 della

⁶³⁶ Con tale espressione si vuole lasciar intendere che gli Stati membri sono tenuti a garantire in modo effettivo i diritti delle vittime di reato, anche dopo la conclusione dei procedimenti penali.

⁶³⁷ A tal proposito è in primis riconosciuto alla vittima il diritto a non avere alcun contatto con l'autore del reato e ad essere informata nei casi di evasione o di scarcerazione del soggetto ([su: www.marinacastellaneta.it/blog/diritti-delle-vittime-di-reato-senza-confini-grazie-alla-nuova-direttiva-ue.html](http://www.marinacastellaneta.it/blog/diritti-delle-vittime-di-reato-senza-confini-grazie-alla-nuova-direttiva-ue.html)).

⁶³⁸ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE, cit., considerando n. 9.

⁶³⁹ *Ivi*, considerando n.12.

⁶⁴⁰ Secondo Lorusso S., “Le conseguenze del reato. Verso un protagonismo della vittima nel processo penale?”, cit., p. 882, queste enunciazioni della risoluzione investono il “nocciolo duro” della concezione liberale del processo e della giustizia penale, basata sulla contrapposizione tra autorità e libertà e, dunque, sull'argine normativo da erigere e contrapporre all'intrusione nella sfera privata dell'individuo che si trovi ad essere implicato in un processo penale, della sfera pubblica, del potere costituito.

⁶⁴¹ Esso rappresenterebbe infatti un'azione socialmente dannosa, ma anche una violazione dei diritti individuali della vittima in quanto tale.

⁶⁴² La visione sottesa al considerando n. 9 della direttiva 2012/29/UE, difatti, altro non è che il riflesso di un cambiamento di prospettiva generalizzato del modo di percepire la

direttiva, definendo la nozione di vittima, fa riferimento non solo alla persona fisica che ha subito un danno fisico, mentale, emotivo o economico a causa di reato, ma anche ai familiari della persona la cui morte sia stata causata direttamente da un reato e che quindi a causa di ciò hanno subito pregiudizio⁶⁴³. Alle vittime di reato dovrà garantirsi pertanto adeguato accesso alla giustizia, indipendentemente dalla loro cittadinanza, nazionalità, ma l'esercizio di alcuni diritti potrà essere subordinato al ruolo che le vittime hanno nel sistema giudiziario degli Stati membri, ai quali è rimesso in tal caso il compito di precisare i criteri di partecipazione delle vittime al procedimento e la portata dei loro diritti⁶⁴⁴. Al fine di garantire un adeguato livello di tutela sia nel processo che fuori, la direttiva precisa la necessità di effettuare una valutazione *ad hoc* di ogni singola vittima, cercando di individuare le sue caratteristiche e le sue peculiari esigenze di protezione⁶⁴⁵. Il legislatore si è così preoccupato soprattutto di ridurre la “vittimizzazione secondaria”, che è d'importanza soprattutto in riferimento a particolari categorie di vittime: da un lato tale fenomeno non è definito dalla direttiva, dall'altro lato però viene richiesta l'adozione delle misure per prevenirlo, quali ad esempio la formazione di funzionari di polizia ed il personale giudiziario, giudici, avvocati, ovvero i soggetti che entrano in contatto con le vittime, affinché siano sensibilizzati alle esigenze di questi ultimi e posti in condizione di trattarle in modo appropriato⁶⁴⁶. Sono considerati particolarmente esposti al rischio di vittimizzazione secondaria -e quindi hanno il bisogno di godere di adeguate misure di protezione durante tutto il procedimento penale- i disabili

giustizia penale, in atto ormai da quasi vent'anni nella collettività, che sposta il centro dell'attenzione del processo in direzione e dalla parte della vittima.

⁶⁴³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE, cit., art. 2.

⁶⁴⁴ La direttiva prevede anche la possibilità di differenziare i diritti all'informazione e all'assistenza linguistica, per il cui esercizio non occorre l'instaurazione di un procedimento penale, ed altri ad esso strettamente connessi.

⁶⁴⁵ Civello Conigliaro S., “La nuova normativa europea a tutela delle vittime di reato. Una prima lettura della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, p. 2.

⁶⁴⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE, cit., art. 25.

(considerando n. 15), le vittime del terrorismo (considerando n. 16), le vittime di violenza di genere (considerando n. 17) e di violenza nelle relazioni strette (considerando n. 18). Dopo aver ricordato le caratteristiche del terrorismo (la sua violazione dei principi sui quali l'Unione si fonda e la minaccia al libero esercizio dei diritti dell'uomo) contenute nella decisione quadro 2002/475 GAI del Consiglio⁶⁴⁷, la decisione-quadro 2012/29/UE pone particolare attenzione alle vittime del terrorismo, evidenziando che queste hanno subito aggressioni dirette a ledere la società e possono pertanto aver bisogno di un'attenzione, un'assistenza e una protezione speciali⁶⁴⁸.

5. Le norme italiane: una protezione più effettiva una protezione più effettiva delle vittime del terrorismo dalla legge 206/2004?

Nei paragrafi precedenti abbiamo evidenziato la necessità che un simile norma fosse introdotta nel diritto dell'Unione europea già avvertita dal Consiglio nella fase di emanazione della direttiva 2004/80/CE, seppure tale atto rappresentasse di fatto uno strumento di garanzia per una categoria più ampia di "vittime di reato" e i suoi contenuti siano stati recepiti nell'ordinamento interno in maniera piuttosto vaga e lacunosa.

La legge 206/2004 si riferisce invece specificamente alla vittime degli "atti di terrorismo", che sono definiti all'articolo 1 come "le azioni criminali compiute sul territorio nazionale in via competitiva, rivolte a soggetti determinati e poste in essere in luoghi pubblici o aperti al pubblico"⁶⁴⁹ e mira

⁶⁴⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE, cit., considerando n. 8.

⁶⁴⁸ Allo stesso tempo tali vittime possono trovarsi particolarmente esposte all'opinione pubblica e hanno spesso bisogno di riconoscimento sociale e di essere trattate in maniera rispettosa dalla società. Fondandosi su tali premesse, la direttiva indica la necessità che gli Stati membri rivolgano particolare attenzione alle vittime del terrorismo, in modo tale da tutelarne la dignità e la sicurezza (*ivi*, considerando n. 16).

⁶⁴⁹ Legge 3 agosto 2004, n. 206, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, GU n. 187 dell'11 agosto 2004. La legge si applica alle vittime di eventi terroristici verificatisi sul territorio nazionale dal 1° gennaio 1961 e dal 1°

a risolvere la lacuna individuata dal legislatore nazionale nel sistema normativo italiano di strumenti a garanzia del risarcimento economico per i danni subiti dalle vittime di terrorismo. La legge 206/2004 infatti introduce ed amplia un complesso di benefici economici, previdenziali e fiscali in favore dei cittadini italiani vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tali matrice, compiuti sul territorio nazionale o extranazionale, nonché dei loro familiari superstiti. Dopo aver specificato l'ambito di applicazione, il legislatore italiano garantisce ai superstiti di atti di terrorismo, che per effetto di ferite o lesioni abbiano subito una invalidità permanente non inferiore all'80 per cento della capacità lavorativa o che comunque abbia comportato la cessazione dell'attività lavorativa, il corrispettivo di una "maggiorazione" della pensione⁶⁵⁰ e una "speciale elargizione"⁶⁵¹ determinata in base all'articolo 5 della stessa legge⁶⁵², equiparandoli agli invalidi di guerra⁶⁵³. Inoltre, agli stessi è riconosciuto il diritto immediato alla pensione diretta⁶⁵⁴ e all'assistenza psicologica a carico dello Stato⁶⁵⁵.

Bisogna in realtà evidenziare che, nonostante i suoi contenuti fortemente garantisti, la legge italiana 206/2004 non è stata sinora adeguatamente applicata a causa di limitate disponibilità finanziarie neppure per garantire la riparazione dei danni subiti dalle vittime del grave attentato terroristico compiuto il 19 maggio 2012 dinanzi alla

gennaio 2003 per eventi accaduti al di fuori del territorio nazionale e con la circolare n. 113 del 19 ottobre 2005 l'Istituto nazionale per la previdenza sociale) INPS ha successivamente fornito le istruzioni per l'applicazione della nuova normativa.

⁶⁵⁰ La legge garantisce infatti "a chiunque subisca o abbia subito un'invalidità permanente di qualsiasi entità e grado in conseguenza di atti di terrorismo [...] un incremento della retribuzione pensionabile di una quota del 7,5%" (legge 3 agosto 2004, n. 206, cit., art. 2).

⁶⁵¹ *Ivi*, art. 5.

⁶⁵² Di Passio R. (2009), *Equo indennizzo e pensionamento privilegiato e normale dei dipendenti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

⁶⁵³ La norma prevede infatti un "aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente" (legge 3 agosto 2004, n. 206, cit., art. 3).

⁶⁵⁴ *Ivi*, art. 2.2.

⁶⁵⁵ Quest'ultima previsione è estesa anche nei confronti dei familiari delle vittime (*Ivi*, art. 6).

scuola intitolata al giudice Giovanni Falcone e Francesca Morvillo proprio in ricorrenza dell'anniversario dell'attentato al giudice⁶⁵⁶. La 1° Commissione permanente del Senato italiano nel 2011 rilevava infatti le presunte difficoltà di ordine finanziario che impedivano la vera e completa attuazione della legge 206/2004, nonostante il Governo si fosse più volte impegnato a provvedere in tal senso di fronte al Parlamento e all'opinione pubblica⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ L'attentato è avvenuto ad opera dello stragista Giovanni Vantaggiato (accusato di strage con l'aggravante di finalità terroristica e condannato all'ergastolo) mediante il posizionamento di tre ordigni esplosivi dinanzi alla scuola mentre gli studenti si avvicinavano all'ingresso, causando la morte della giovane studentessa Melissa Bassi e il ferimento di altre nove persone (Accorsi A., Ferro D. (2013), *Gli attentati e le stragi che hanno sconvolto l'Italia*, Roma, Newton Compton Editori).

⁶⁵⁷ www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=16&id=00036114&parse=si&stampa=si&toc=no

6. I principali strumenti normativi italiani di lotta e repressione del fenomeno: un necessario rinnovamento dopo gli attentati di Parigi.

1. La legislazione italiana precedente l'11 settembre 2001: il crimine di perpetrazione di attacco terroristico o di sovversione.

Prima del confronto con la disciplina comunitaria e internazionalistica in materia di antiterrorismo internazionale l'Italia aveva affrontato prevalentemente il terrorismo sul piano interno, imbattendosi a partire dagli anni 80 in modo più costante in attacchi terroristici con finalità eversive che avevano causato un aumento dei delitti contro la persona, transnazionale. Al fine di contrastare il fenomeno il legislatore italiano introdusse pertanto, per mezzo dell'art. 2 della legge n. 15 del 6 febbraio 1980⁶⁵⁸, il delitto oggi sancito nell'art. 280 c.p. di "attentato per finalità terroristiche o di eversione"⁶⁵⁹ diretto sia a punire in maniera più severa i delitti contro il bene della vita e l'incolumità della persona, sia a tutelare le istituzioni democratiche⁶⁶⁰. Con l'art. 3 della legge 15/1980, accanto al reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) diretto a tutelare l'integrità dello Stato nei confronti delle aggressioni interne che tendono a sovvertire violentemente l'ordinamento⁶⁶¹, veniva inserito il reato di "associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 270 *bis* c.p.), il quale mira a perseguire associazioni intenzionate a compiere atti di violenza per

⁶⁵⁸ Legge 6 febbraio 1980, n. 15, recante conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, GU n. 37 del 7 febbraio 1980, art. 2 (fonte: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1980-02-06;15@originale).

⁶⁵⁹ Codice penale, art. 280.

⁶⁶⁰ Giovagnoli P., *Il trattamento di reati di terrorismo nel sistema giudicio italiano*, in Panaino P. (a cura di) (2006), *Conflittualità politico sociale intorno al mediterraneo*, atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Sezione Emilia Romagna), Milano, Mimesis, pp. 75 ss..

⁶⁶¹ Codice penale, art. 270.

scopi di eversione dell'ordine democratico. All'indomani del sequestro Moro⁶⁶² con la legge 191/1978⁶⁶³ venne invece introdotto nel codice penale il delitto di "sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione" (art. 289 *bis* c.p.). Bisogna ricordare che in quegli anni l'azione di contrasto del terrorismo si era fondata sulla creazione di una legislazione "premiale" volta a favorire la dissociazione e la collaborazione con gli organi giudiziari dei soggetti indagati o condannati per tali crimini. L'art. 4 della legge 15/1980 aveva, d'altra parte, già previsto un considerevole "sconto" di pena nei confronti del concorrente nella commissione di un reato di terrorismo che, dissociandosi dagli altri autori, si fosse adoperato per evitare che l'attività delittuosa avesse ulteriori conseguenze, oppure avesse "concretamente aiutato l'autorità di polizia e la polizia giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti"⁶⁶⁴.

2. La legislazione italiana successiva all'11 settembre 2001. Le leggi 415 e 431 del 2001: l'urgenza di repressione del finanziamento del terrorismo internazionale.

In seguito agli attacchi dell'11 settembre 2001 e sulla base delle principali Convenzioni internazionali elaborate sia dall'Unione europea⁶⁶⁵ sia dalle

⁶⁶² Aldo Moro, presidente della DC, viene sequestrato da un commando delle Brigate Rosse il 16 marzo 1978, alla vigilia del voto parlamentare che sanciva l'ingresso del Partito Comunista nella maggioranza di governo. Dopo una prigionia di 55 giorni, durante la quale Moro fu sottoposto a un processo politico da parte del cosiddetto "Tribunale del Popolo" istituito dalle Brigate Rosse e dopo aver chiesto invano uno scambio di prigionieri con lo Stato italiano, Moro fu ucciso. (fonte: www.cinquantamila.corriere.it/storyTellerThread.php?threadId=moro).

⁶⁶³ Legge 18 maggio 1978, n. 191, recante conversione in legge del decreto legge 21 marzo 1978, n. 59, recante norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi delitti, GU n. 137 del 19 maggio 1978.

⁶⁶⁴ Legge 6 febbraio 1980, n. 15, cit., art. 4.

⁶⁶⁵ Convenzione basata sull'art. K.3 del Trattato sull'Unione Europea relativa all'istituzione di un Ufficio europeo di Polizia (Europol), aperta alla firma degli Stati a

Nazioni Unite⁶⁶⁶, il Governo italiano ha emanato poi il decreto-legge n. 353/2001, successivamente convertito nella legge n. 415/2001⁶⁶⁷ diretta a sanzionare le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talebani. Per mezzo della legge 415/2001 vengono perseguiti penalmente gli atti compiuti in violazione degli articoli 2, 4, 5 e 8 del regolamento (CE) n. 467/2001⁶⁶⁸ del Consiglio, con il quale veniva data esecuzione alle risoluzioni 1267/1999 e 1333/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relative al divieto di esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, all'inasprimento dei divieti di volo dei vettori di proprietà o a disposizione dei Talebani, ma anche disposto il congelamento dei loro capitali e delle altre risorse finanziarie. Tramite il decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni nella legge 14 dicembre 2001, n. 431,⁶⁶⁹ diretta a disciplinare le misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, è stato invece istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF)⁶⁷⁰. Il CSF ha una competenza *ad hoc* per: la prevenzione dell'utilizzo

Bruxelles il 26 luglio 1995; Convenzione europea di Strasburgo per la repressione del terrorismo.

⁶⁶⁶ Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, aperta alla firma degli Stati a New York il 14 dicembre 1973; Convenzione internazionale contro la cattura di ostaggi, aperta alla firma degli Stati a New York il 18 dicembre 1979; Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, aperta alla firma degli Stati a New York il 15 dicembre 1997; Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, aperta alla firma agli Stati a New York il 9 dicembre 1999.

⁶⁶⁷ Legge 27 novembre 2001, n. 415, recante conversione del decreto legge 28 settembre 2001, n. 353, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talebani, GU n. 277 del 28 novembre 2001.

⁶⁶⁸ Regolamento (CE) del Consiglio n. 467 del 6 marzo 2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, rafforza il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talebani dell'Afghanistan e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000, GUCE L 67, 9 marzo 2001, entrato in vigore il 10 marzo 2001.

⁶⁶⁹ Legge 14 dicembre 2001, n. 431, recante conversione in legge con modificazioni del decreto legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, GU n. 290 del 14 dicembre 2001.

⁶⁷⁰ A capo del CSF vi è il Direttore Generale del Tesoro, è composto da 11 membri nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze sulla base delle designazioni operate

del sistema finanziario italiano da parte di organizzazioni terroristiche, il coordinamento dell'azione italiana di contrasto al finanziamento del terrorismo, l'emanazione di provvedimenti per il congelamento di beni di individui o enti legati ad organizzazioni terroristiche, ovvero ha il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio. Esso si pone come il punto di raccordo fra tutte le amministrazioni ed enti operanti in questo settore ed è dotato di poteri particolarmente incisivi, come quello di acquisire informazioni in possesso delle amministrazioni in esso rappresentate, anche in deroga al segreto d'ufficio. può richiedere informazioni alle amministrazioni; può demandare specifici accertamenti all'Ufficio Italiano Cambi (UIC), alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) ed al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, come pure richiedere direttamente a quest'ultima lo sviluppo di attività informative. Il Comitato stabilisce, inoltre, i necessari collegamenti con gli organismi che svolgono analoghe funzioni negli altri Paesi allo scopo di contribuire al coordinamento internazionale, anche alla luce delle decisioni assunte dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI). L'art. 2 della legge prevede la nullità degli atti posti in essere violando le disposizioni relative al divieto di esportazione di beni e servizi o al congelamento di capitali ed altre risorse finanziarie, che sono contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione europea⁶⁷¹, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶⁷². I soggetti indicati in tali regolamenti sono obbligati a comunicare

dai Ministri dell'interno, della Giustizia, degli Affari Esteri, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) e dall'Ufficio Italiano Cambi (UIC). Del Comitato fanno parte un dirigente del Ministero dell'Economia e Finanze, un Ufficiale della Guardia di Finanza, un ufficiale/funziionario della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri ed un rappresentante della Direzione Nazionale Antimafia (su: www.dt.tesoro.it/it/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria).

⁶⁷¹ Regolamento (CE) del Consiglio del 27 maggio 2002 n. 881.

⁶⁷² Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzioni 1267 (1999) del 15 ottobre 1999; 1333 (2000) del 19 dicembre 2000; 1390 (2002) del 28 gennaio 2002; 1455 (2003) del 22 aprile 2003.

entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore, o, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del tesoro, l'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento⁶⁷³.

2.1. La legge n. 438/2001: le misure per contrastare il terrorismo internazionale.

All'emanazione della legge 415/2001 ha fatto seguito quella del decreto-legge 18 febbraio 2001, n. 374, che disciplina le disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, successivamente convertito nella legge 15 dicembre 2001⁶⁷⁴, n. 438, modificando la rubrica dell'art. 270 *bis*⁶⁷⁵ del codice penale per mezzo dell'aggiunta al termine "terrorismo" dell'espressione "anche internazionale"⁶⁷⁶. L'articolo 270 *bis* c.p. contemplava infatti solo le associazioni che si propongono il compimento di atti violenti con finalità di terrorismo, senza però specificare in concreto quali fossero tali atti: tale mancanza ha fatto sorgere dei problemi di interpretazione ogniqualvolta occorreva ricondurre alcune condotte alla nuova fattispecie criminosa⁶⁷⁷. Nel caso esaminato, la possibilità di far rientrare nel novero di reati sanzionati dall'art. 270 *bis* c.p. le attività di sostegno a strutture di addestramento paramilitare situate in Medio oriente ed il reclutamento di volontari destinati a combattere in Iraq aveva comportato diverse

⁶⁷³ Legge 14 dicembre 2001, n. 431, cit., art. 2.

⁶⁷⁴ Legge 15 dicembre 2001, n. 438, recante conversione in legge del decreto-legge 18 febbraio 2001, n. 374, che disciplina le disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, GU n. 293 del 18 dicembre 2001.

⁶⁷⁵ Codice penale, art. 270 *bis* "Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione all'ordine democratico".

⁶⁷⁶ In tal modo tale norma sanziona anche gli atti rivolti contro uno Stato estero o un organismo internazionale.

⁶⁷⁷ Le difficoltà interpretative sono confermate dalle differenti posizioni assunte dai GIP dei Tribunali di Milano, Bergamo e Brescia, in ordine alle vicende delle "cellule" islamico-fondamentaliste operanti nell'ambito delle moschee di Milano e Cremona.

interpretazioni dottrinali. Infatti parte della dottrina sosteneva che tali condotte fossero adeguate ad integrare il reato sanzionato dall'art. 270 *bis* c.p., in quanto il reclutamento e l'invio di combattenti sprovvisti della cittadinanza irachena (quindi estranei all'obbligo di difesa della patria), non potevano che essere ricondotti alla strategia politico-terroristica ispirata da Al Qaeda e dai gruppi regionali ad essa affiliati e come tale caratterizzata dalle finalità terroristiche richieste dalla norma. La magistratura del Tribunale di Milano⁶⁷⁸ affermava invece che tali attività potessero integrare gli estremi del reato in questione solo nel caso in cui gli atti di ostilità posti in essere all'estero dai "combattenti" fossero stati caratterizzati dall'uso della violenza nei confronti della popolazione civile o di altri soggetti protetti, in modo tale da poter essere ritenuti di natura "terroristica" dal punto di vista del diritto internazionale⁶⁷⁹. Secondo il GIP di Milano le finalità di terrorismo possono caratterizzare anche le organizzazioni che si rivolgono nei confronti di soggetti diversi dallo Stato italiano, siano esse situate sul territorio nazionale o all'estero, mentre le finalità di eversione dell'ordine democratico possono qualificare solo esclusivamente le associazioni che si rivolgono contro l'ordinamento democratico del nostro Paese, in quanto il giudice interno non può pronunciarsi in ordine alla democraticità dell'assetto istituzionale di uno Stato estero⁶⁸⁰. A tali discordanze ha posto un rimedio il diritto dell'Unione europea con la decisione-quadro 2002/475/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo⁶⁸¹ che per la prima volta fornisce una definizione comune di reato con finalità di terrorismo in ambito comunitario. La legge 438/2001 ha poi modificato l'art. 270 *ter* c.p. relativamente alla

⁶⁷⁸ Cfr. Tribunale di Milano (Nona Sezione Penale), sentenza del 19 aprile 2003, causa 5236/02.

⁶⁷⁹ Polidori M. P. (2006), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 139.

⁶⁸⁰ Così come emerge dall'Ordinanza di custodia cautelare in carcere pronunciata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano (Nona Sezione Penale) nel procedimento penale 5236/02.

⁶⁸¹ Decisione-quadro del Consiglio 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, cit., pp. 3-7.

possibilità di sanzionare anche le condotte in esso indicate poste in essere da soggetti che, pur essendo esterni alla struttura associativa, ne sostengono i componenti. Nell'art. 270 *ter* titolato "Assistenza agli associati", è infatti prevista la punibilità di "chiunque, al di fuori delle ipotesi di concorso o favoreggiamento, dia rifugio o fornisca vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a coloro partecipano alle associazioni sovversive o con finalità di terrorismo internazionale o di eversione dell'ordinamento democratico"⁶⁸². Interessante notare che nell'art 270 *ter*, terzo comma, è prevista una speciale ipotesi di non punibilità in riferimento a coloro che commettono il reato in favore di un prossimo congiunto, clausola questa fondata su un criterio di opportunità politico-criminale che lascia sussistenti tipicità, antigiuridicità e colpevolezza del reato. Dal punto di vista delle innovazioni normative, la legge in esame ha anche modificato l'art. 407 c.p.p. relativo al termine di durata massimo delle indagini preliminari elevandolo da 18 a 24 mesi. Ha disposto inoltre l'applicazione dei delitti affermati nell'art. 270 *bis* delle disposizioni relative alle intercettazioni e alle perquisizioni previste dagli articoli 13 e 25 *bis* del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 153, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203, relativo ai provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata, ed ha esteso anche la possibilità di effettuare attività sotto copertura nelle indagini dirette alla lotta al terrorismo⁶⁸³. La legge 438/2001 ha inoltre abrogato ogni disposizione relativa alle intercettazioni preventive, affermando che le intercettazioni di comunicazioni telefoniche e telematiche di cui all'articolo 226 c.p.p., così come sostituito dal comma 1, debbano essere eseguite con impianti installati presso la Procura della Repubblica o presso altre strutture idonee, identificate dal Procuratore della Repubblica che concede

⁶⁸² Codice penale, articolo 270 *ter*.

⁶⁸³ Legge 12 luglio 1991, n. 203, recante conversione in legge del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, relativo ai provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità, GU n. 162 del 12 luglio 1991.

l'autorizzazione⁶⁸⁴. In tal modo viene tutelata la segretezza delle indagini, sanzionando chi divulghi a soggetti non autorizzati o pubblici, anche solo parzialmente, il contenuto delle intercettazioni, come pure chi, durante le operazioni sotto copertura, riveli indebitamente o divulghi i nomi degli ufficiali o degli agenti di polizia giudiziaria impegnati in tali operazioni; sempre che il fatto non integri gli estremi di un reato più grave. Infine la disposizione in esame modifica l'art. 18, comma 1, n. 1, della legge 152/1975 in materia di ordine pubblico⁶⁸⁵, applicando anche ai reati di terrorismo le norme relative alle misure di prevenzione previste dalla legge 575/1965⁶⁸⁶, che sancisce le disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere.

2.2. La legge n. 155/2005: il rafforzamento delle difese dal terrorismo internazionale da parte dello Stato.

Dopo gli attentati di Londra⁶⁸⁷ il Governo con il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito nella legge 31 luglio 2005, n. 155, ha dettato una serie di nuove disposizioni di carattere emergenziale destinate a completare l'azione di contrasto al terrorismo posta in essere dal nostro Paese⁶⁸⁸. Con tale normativa si è provveduto ad un rafforzamento delle difese dello Stato dal terrorismo in diversi campi: si è fatto ricorso alla sanzione penale, alle misure

⁶⁸⁴ Legge 15 dicembre 2001, n. 438, cit., art. 5.

⁶⁸⁵ Legge 22 maggio 1975, n. 152, recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, GU n. 152 del 24 maggio 1975.

⁶⁸⁶ Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro le organizzazioni criminali di stampo mafioso, anche straniere, GU n. 138 del 5 maggio 1965.

⁶⁸⁷ Il 7 luglio 2005 tre bombe esplosero a bordo di tre diversi treni della metropolitana causando la morte di 52 persone e quattro attentatori e ferendo 700 persone. (fonte: www.ilpost.it/2013/07/07/attentati-metropolitana-londra-2005/).

⁶⁸⁸ Legge 31 luglio 2005, n. 155, recante conversione in legge del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti contro il terrorismo internazionale, GU n. 177 dell'1 agosto 2005.

di prevenzione e al diritto premiale; si sono estesi i poteri degli organi di polizia, soprattutto quelli dei servizi informativi e di sicurezza; si è riorganizzato l'impiego della polizia giudiziaria al fine di indirizzarne le funzioni alla prevenzione dei reati alla lotta al terrorismo e si sono istituite unità antiterrorismo specializzate; si è prevista, infine, una nuova forma di espulsione per lo straniero, qualora vi siano motivi per ritenere la loro presenza nel territorio nazionale possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche. Nel disciplinare quest'ampio catalogo di misure il legislatore si è trovato di fronte alla necessità di bilanciare le esigenze della sicurezza con la tutela dei diritti consolidati nella storia di un moderno Stato costituzionale, quali ad esempio la libertà personale, il diritto di difesa, il diritto alla tutela giurisdizionale dei terroristi⁶⁸⁹.

Inoltre al fine di eliminare qualsiasi contrasto giurisprudenziale⁶⁹⁰ e qualsiasi dubbio, la legge del 2005 ha introdotto nel codice penale gli articoli 270 *quater* e 270 *quinques* disciplinando rispettivamente l'arruolamento e l'addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale. L'art. 270 *quater* c.p. punisce infatti "chiunque, al di fuori delle ipotesi dell'art. 270 *bis*, arruoli una o più persone per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio dei servizi pubblici essenziali, determinati da finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale". Il termine "arruolamento" è stato in realtà adottato erroneamente dal legislatore, in quanto il suo ambito di applicazione è più limitato rispetto al termine "reclutamento" utilizzato dall'art. 4 della l. 210/1995, in materia di mercenariato, e dunque più appropriato ad essere riferito alle organizzazioni di tipo terroristico. La Corte di Cassazione ha infatti negato l'identità di contenuto delle due espressioni affermando come l'arruolamento individui una dimensione prettamente militare, diversa dall'espressione reclutamento

⁶⁸⁹ Pellizzone I., "Le misure anti-terrorismo internazionale e la normativa dell'emergenza", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, fasc. 2, pp. 1765-1766.

⁶⁹⁰ Legge 31 luglio 2005, n. 155, cit., art. 15.

“che, dall’originario significato militare, si è esteso figurativamente sino a comprendere ogni attività di assunzione di persone destinate ad un determinato lavoro o incarico”⁶⁹¹. La norma fa riferimento a qualsiasi attività di ingaggio di persone destinate ad essere adoperate in attività terroristiche⁶⁹².

E’ stato inoltre introdotto l’art. 270 *sexies*, il quale definisce le condotte con finalità di terrorismo in modo analogo alla definizione di reato di terrorismo fornita dalla decisione-quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell’Unione europea⁶⁹³. Dal punto di vista procedurale, la legge n. 155/2005 ha aumentato le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza, estendendo le previsioni dell’art. 380 c.p.p. ai delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali la legge stabilisce la pena dell’ergastolo ovvero la reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci.

La legge n. 155/2005 ha poi esteso il campo d’applicazione dell’arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 c.p.p.) ai delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali prevede come pena l’ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci⁶⁹⁴. L’art. 15 ha inoltre modificato il reato di istigazione a delinquere (art. 414 c.p.) prevedendo l’aumento della pena edittale nei casi in cui l’istigazione o l’apologia si riferiscono ai delitti di terrorismo o crimini contro l’umanità.

⁶⁹¹ Cass. Pen. (Sez. VI), sentenza dell’1 luglio 2003, causa 36776 (Nerozzi, in *Cassazione Penale*, 2004, pp. 852 ss.).

⁶⁹² Rosi E., *Le modifiche al diritto penale sostanziale*, in Rosi E., Scopelliti S. (2006), *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione. Commento al decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005*, Milano, Giuffrè.

⁶⁹³ Ricordiamo che la decisione quadro considera reati terroristici “gli atti che per loro natura o contesto possono arrecare grave danno ad un Paese o a un’organizzazione internazionale, compiuti allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o allo scopo di destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale” (Consiglio, decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, cit., art. 1).

⁶⁹⁴ Legge 31 luglio 2005, n. 155, cit., art. 13.

L'art. 1 ha invece esteso alle indagini in materia di terrorismo la disciplina relativa ai colloqui a fini investigativi, prevista per il contrasto della criminalità organizzata dall'art. 18 *bis* della legge n. 354/1975⁶⁹⁵, con il quale al personale di determinati uffici od organismi, impegnato in attività antiterrorismo è data la possibilità di visitare gli istituti penitenziari e di essere autorizzato ad avere colloqui personali con i detenuti⁶⁹⁶. Allo stesso modo l'art. 2 garantisce la permanenza nel territorio dello Stato dello straniero che abbia collaborato con l'autorità giudiziaria o gli organi di polizia impegnati in indagini antiterrorismo, introducendo uno speciale "permesso di soggiorno a fini investigativi"⁶⁹⁷ della durata di un anno. Tale permesso viene rilasciato dal Questore di propria iniziativa o in seguito ad una richiesta del Procuratore della Repubblica, è rinnovato ogni anno e può essere revocato qualora il titolare abbia una condotta incompatibile con lo scopo per il quale è rilasciato. Ai fini della prevenzione l'art. 3 prevede una nuova ipotesi di espulsione di uno straniero che si accosta ai provvedimenti di allontanamento previsti dal Testo unico sull'immigrazione del 1998. Il Ministro personalmente o tramite delega al Prefetto può infatti ordinare qualora vi siano motivi di ritenere che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato possa facilitare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali, la sua espulsione qualora egli appartenga ad una delle categorie descritte dall'art. 18 della legge 22 maggio 1975 n. 152, quali ad esempio i soggetti che, operando in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato; i soggetti che compiono atti

⁶⁹⁵ Legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, GU n. 212 del 9 agosto 1975 (suppl. ord.), entrata in vigore il 24 agosto 1975 (su: www.camera.it/parlam/leggi/051551.htm).

⁶⁹⁶ Possono essere autorizzati i responsabili delle strutture nazionali, interprovinciali e provinciali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri chiamate a svolgere investigazioni antiterrorismo e gli Ufficiali di polizia giudiziaria da questi designati. Limitatamente agli aspetti connessi al finanziamento del terrorismo sono inoltre autorizzati a tali colloqui gli ufficiali della Guardia di Finanza designati dai responsabili di livello centrale (legge 26 luglio 1975, n. 354, cit., art. 18 *bis*).

⁶⁹⁷ Legge 31 luglio 2005, n. 155, cit., art. 2.

preparatori diretti alla ricostituzione del partito fascista, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza ⁶⁹⁸. Per rafforzare la tutela antiterroristica l'art. 5 attribuisce al Ministro dell'interno il compito di creare delle Unità investigative interforze costituite da ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che hanno una specifica competenza tecnico-professionale, delle quali l'Ufficio del Pubblico Ministero potrà usufruire per le indagini in materia di terrorismo. Inoltre sempre ai fini della prevenzione la legge in esame ha inserito ulteriori disposizioni sull'uso di esplosivi e alle attività di volo. In particolare, in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 in riferimento alla disciplina amministrativa dell'attività di volo l'art. 9 ha attribuito al Ministro dell'Interno il potere di disporre con decreto che, per motivi di sicurezza, il rilascio dei titoli abilitativi civili e l'ammissione alle attività di addestramento pratico siano legati all'ottenimento preventivo di un nulla osta del Questore per verificare l'inesistenza, nei confronti dei soggetti interessati di controindicazioni alla tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della sicurezza dello Stato.

L'art. 10 in materia di identificazione personale ha aggiunto all'art. 495 c.p. comma 3, n. 2 ⁶⁹⁹, l'ipotesi di falsa attestazione della propria identità, del proprio stato o delle proprie qualità personali, da parte di una persona sottoposta ad indagini all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria delegata a tali indagini ⁷⁰⁰. Il comma 4 di tale articolo ha inoltre inserito nel codice penale l'art. 497 *bis* sul possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi, con il quale è punito chiunque sia trovato in possesso di un documento falso valido per l'estero, prevedendo un aumento di pena (da

⁶⁹⁸ Scopelliti S., *Disciplina dell'immigrazione e lotta al terrorismo*, in Rosi E., Scopelliti S., *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione. Commento al decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005*, cit., p. 24.

⁶⁹⁹ Relativo alla falsa attestazione o dichiarazione a pubblico ufficiale sull'identità personale o sulla qualità personale propria o di altri.

⁷⁰⁰ Polidori M. P. (2006), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria*, cit., p. 156.

un terzo alla metà) per chi abbia fabbricato o comunque formato il documento ovvero lo detenga per motivi diversi dall'uso personale. Per tale delitto è stato, inoltre, previsto l'arresto facoltativo in flagranza, andando a modificare quindi l'art. 381 c.p.p..

L'art. 14 ha invece aggiunto all'art. 18 della legge 152/1975⁷⁰¹ che prevede le disposizioni a tutela dell'ordine pubblico un ultimo comma che estende agli appartenenti a gruppi terroristici o eversivi sia le disposizioni in materia di "sorveglianza speciale di pubblica sicurezza" e "obbligo di soggiorno" previste dalla legge 575/1965 per agli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, sia le disposizioni relative alla "sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali" di cui all'art. 22 della legge n. 152/1975.

Il legislatore del 2005 ha fatto della lotta al terrorismo il "campo di battaglia" per attuare un mutamento degli equilibri istituzionali. Secondo alcune fonti. Il decreto-legge recepirebbe acriticamente l'idea secondo cui solo attraverso il sacrificio della libertà personale possa soddisfarsi il bisogno di sicurezza, trattandosi di un provvedimento ispirato al principio *law and order*, rischia di ricondurre il nostro Paese da uno Stato di diritto a uno Stato di polizia⁷⁰².

3. La nozione di "violenza terroristica": la sentenza della Corte di Cassazione del 2 aprile 2012, n. 12252.

In seguito alla sentenza 47/2009 della Corte d'Assise Appello di Milano del 24 giugno 2010 che si è pronunciata su un ricorso presentato da alcuni individui riconosciuti colpevoli, in primo grado, per il delitto di cui all'art.

⁷⁰¹ Legge 22 maggio 1975, n. 152, cit., art.18.

⁷⁰² Filippi L., "Le disposizioni processuali", in *Diritto penale e processo*, 2005, fasc. 10, p. 1221.

306 c.p. in relazione all'art. 270 *bis* c.p., per aver preso parte all'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico denominata Partito Comunista Politico Militare (PCPM) mediante costituzione di banda armata, la quinta Sezione Penale della Corte di Cassazione si è pronunciata nel 2012 con la sentenza n. 12252⁷⁰³ in materia di associazione con finalità di terrorismo o di eversione di cui all'art. 270 *bis* c.p. e di associazione sovversiva *ex art.* 270 c.p., in seguito ad un ricorso presentato dai ricorrenti. Dalle motivazioni della sentenza si vuole far emergere se tra le due fattispecie di reato (associazione con finalità di terrorismo o di eversione e associazione sovversiva) sussista un rapporto di specialità, se ad entrambe possa essere applicata l'aggravante di terrorismo di cui all'art. 1, legge 15/1980 ed, infine, se i delitti in esame abbiano una natura pluri - offensiva.

Nel caso in esame alcuni imputati erano accusati di aver formato una banda armata, altri invece di concorso esterno alla formazione di una banda armata⁷⁰⁴ per la commissione del reato di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico⁷⁰⁵, ai quali si aggiungeva anche l'imputazione di furto, ricettazione, contraffazione e di vari altri reati in materia di armi. Tutti i reati erano inoltre contestati come aggravati, ai sensi dell'art. 1 d.l. 625/79 (conv. l. 15/80), per essere stati commessi per fini terroristici. In particolare i fatti contestati agli imputati chiamati in giudizio riguardavano l'attività del Partito Comunista Politico Militare (PCPM): un'organizzazione il cui obiettivo era sovvertire l'ordinamento costituzionale italiano ponendo in essere azioni violente contro cose⁷⁰⁶ (il danneggiamento dello "Sportello Biagi", dei magazzini "Alcom", della sede

⁷⁰³ Cass. Pen. (Sez. V), sentenza del 2 aprile 2012 (dep. 2 aprile 2012), causa 12252 (fonte: www.penalecontemporaneo.it/upload/1336461113Cass%20sent270bis.pdf)

⁷⁰⁴ Codice penale, art. 306 "Banda armata: formazione e partecipazione".

⁷⁰⁵ *Ivi*, art 270 *bis* "Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico".

⁷⁰⁶ www.specchioeconomico.com/201207/mariniT.html.

del giornale “Libero”) o persone (il ferimento di Schirone, l’attentato a Ichino).

Con la sentenza n. 12252 la Corte di Cassazione è tornata ad affrontare la questione del rapporto tra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di eversione dell’ordine democratico (art. 270 *bis* c.p.). Il legislatore negli ultimi quindici anni era intervenuto in maniera considerevole sugli articoli in analisi⁷⁰⁷. La Corte nel caso in esame ha raggiunto l’ambizioso obiettivo di tracciare il confine di demarcazione tra il reato di cui all’art. 270 e il reato all’art 270 *bis* c.p.: problema pregiudiziale alla verifica dell’adeguatezza della motivazione della Corte d’Appello la quale, confermando la decisione del giudice di primo grado, ha condannato gli imputati per il delitto di banda armata (o di concorso esterno in banda armata) in relazione all’art. 270 *bis*. La Corte ha in particolar modo messo in evidenza come già rappresentasse un problema diversificare gli oggetti giuridici nel perseguimento della finalità sovversiva (di cui all’art. 270) piuttosto che nel perseguimento della finalità eversiva (di cui all’art. 270 *bis*). Per mezzo delle evoluzioni normative degli ultimi anni, si era raggiunta un’identità fra il fine di “*sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero sopprimere violentemente l’ordinamento politico e giuridico dello Stato*”⁷⁰⁸ e il fine di “*destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese*”⁷⁰⁹, come specifico del concetto di terrorismo. La Cassazione ha pertanto affermato che la difformità tra le due ipotesi di associazioni non si sostanziava nell’obiettivo perseguito, ma nella “violenza” utilizzata per il fine per cui è creata l’associazione: violenza comune nell’art. 270; violenza

⁷⁰⁷ Nel 2001 nell’art. 270 *bis* è stato inserito alla finalità eversiva anche la finalità terroristica e ha esteso l’applicazione della norma anche ai casi di associazioni che perseguano il fine terroristico contro uno stato estero. Con il “Pacchetto Pisanu” il legislatore è intervenuto nuovamente in materia di terrorismo introducendo nel nuovo art. 270 *sexies* c.p. una definizione espressa di finalità terroristica.

⁷⁰⁸ Codice penale, cit., art. 270.

⁷⁰⁹ *Ivi*, art. 270 *sexies*.

terroristica nell'art. 270 *bis*. Dalla sentenza della Cassazione emerge che anche se il terrorismo viene identificato come scopo⁷¹⁰ in realtà rappresenta un *modus operandi* particolarmente spietato, violento, che si contraddistingue per un uso indiscriminato della violenza al fine di creare panico, terrore per imporre ai detentori del potere di uno Stato di adottare decisioni a “fare o tollerare ciò che non avrebbe fatto o tollerato”⁷¹¹.

La prova che gli imputati intendessero utilizzare metodi violenti per il raggiungimento dei propri scopi, infatti, non dimostrava affatto la necessaria funzionalità della banda armata al delitto di cui all'art. 270 *bis*, come già affermava la Corte d'Assise d'Appello, essendo la violenza elemento anche della fattispecie *ex art.* 270. La Cassazione ha disapprovato anche la sentenza d'appello nella parte in cui affermava l'esistenza per i delitti contestati all'imputati dell'aggravante terroristica⁷¹². Rilevava, infatti, che per quanto riguarda il delitto di associazione terroristica, l'introduzione, con la riforma del 2001 dell'art. 270 *bis*, della “finalità terroristica” fra gli elementi di fattispecie impediva che questo stesso elemento venisse considerato anche ai fini dell'applicazione della circostanza aggravante. Al tempo stesso, però, a giudizio della Corte, l'aggravante della finalità terroristica non poteva nemmeno trovare applicazione alla fattispecie di cui all'art. 270, proprio perché l'impiego della violenza terroristica come mezzo per il raggiungimento del fine eversivo costituiva quel *quid pluris* che comportava l'immediata sussunzione dell'associazione sovversiva sotto la più grave norma incriminatrice di cui all'art. 270 *bis*⁷¹³. La sentenza in esame non ha in definitiva posto l'attenzione solo sulla differenziazione del binomio associazione sovversiva - associazione terroristica, ma ha posto le basi anche

⁷¹⁰ Codice penale, cit., art. 289 *bis*.

⁷¹¹ Cass. Pen., sentenza del 2 aprile 2012, causa 12252.

⁷¹² Contemplata dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, cit., art. 1.

⁷¹³ Valsecchi A., “La Cassazione sulla nozione di violenza terroristica, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 *bis* c.p.)”, su www.penalecontemporaneo.it, 2012.

per l'interpretazione della nozione di terrorismo nell'art. 270 *bis*. La Corte di Cassazione infatti ha infatti sostenuto che con la nuova definizione di finalità terroristica (accolta con la legge 144/2005 nell'art. 270 *sexies* c.p.), il contenuto dell'art. 270 *bis* dovesse considerarsi modificato in quanto anche se quest'ultimo articolo considerava la finalità terroristica diversa rispetto a quella eversiva, la finalità eversiva risultava unificata nella finalità terroristica, e questo perché il fine eversivo⁷¹⁴, è uno dei tre fini alternativi che caratterizzavano la condotta terroristica. Sebbene vi fosse tale identità, il delitto di associazione sovversiva detiene una propria autonomia applicativa dovuto alla natura della violenza, la Corte infatti ha sostenuto che *conditio sine qua non* nel delitto di associazione sovversiva è la realizzazione di atti di violenza terroristica. La decisione della Cassazione ha delle ripercussioni sull'interpretazione della concezione di “finalità terroristica” ex art. 270 *sexies*, il quale prevede il fine di intimidire la popolazione come uno degli scopi che qualificano la condotta terroristica⁷¹⁵, considerando che nella sentenza del 2012 invece la Corte definisce la violenza terroristica come rientrante in una strategia che si caratterizza per l'uso indiscriminato e poli-direzionale della violenza, diretta *in incertam personam* “proprio per generare panico, terrore, diffuso senso di insicurezza”⁷¹⁶. Quindi, malgrado la lettura sistematica dell'art. 270 *sexies*, la sentenza dalla Corte si deduce che il fine di intimidire la popolazione con atti di violenza indiscriminati deve essere considerato come un elemento imprescindibile dalla commissione di reati di terrorismo, al quale possono aggiungersi le due altre finalità previste dall'art. 270 *sexies*: la finalità eversiva e la finalità di costringere la volontà

⁷¹⁴ Sulla base dell'art. 270 *sexies* c.p..

⁷¹⁵ Viene utilizzato come parametro di riferimento il disposto dell'art. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI sul quale l'art. 270 *sexies* è modellato.

⁷¹⁶ Valsecchi A., “La Cassazione sulla nozione di violenza terroristica, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 *bis* c.p.)”.

dei poteri pubblici o di un'organizzazione internazionale per compiere o astenersi dal compiere un determinato atto⁷¹⁷.

4. La presunta urgente necessità di neocodificazione a seguito degli attentati di Parigi: il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 e le modifiche agli articoli 270 ss. del codice penale.

L'analisi degli strumenti normativi –soprattutto gli articoli da 270 *bis* a 270 *sexies* del codice penale- e della giurisprudenza italiana concernenti il contrasto del terrorismo internazionale e interno consente di affermare che essi contemplavano solo parzialmente o non contemplavano affatto la punibilità dei reati commessi da nuove figure delittuose nelle moderne manifestazioni del terrorismo, rivelandosi pertanto rivelandosi obsoleti e inadeguati ad affrontare con effettività la criminalizzazione del reato. Fondandosi su tale premesse e sulla considerazione della crescente gravità della minaccia del terrorismo, resasi ancora più evidente all'indomani degli attentati compiuti lo scorso gennaio a Parigi ad opera di esponenti del fondamentalismo islamico appartenenti alla rete di Al Quaida, è stato di recente emanato il decreto-legge n. 7/2015⁷¹⁸. Il decreto-legge, come già la risoluzione comune 2015/2573 (RSP) del Parlamento europeo dell'11 marzo 2015 trova fondamento nella risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178 del 24 settembre 2014⁷¹⁹ e innova sostanzialmente

⁷¹⁷ www.penalecontemporaneo.it/.

⁷¹⁸ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, relativo alle misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, GU n. 41 del 19 febbraio 2015. Il decreto-legge è all'esame della Camera dei deputati italiana per la sua conversione in legge.

⁷¹⁹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. S/RES/2178 (2014).

sotto molteplici profili la lotta al reato di terrorismo internazionale c.d. “postmoderno”, ovvero caratterizzato da un utilizzo sempre più diffuso del *web* come mezzo di reclutamento⁷²⁰, apologia, istigazione e pubblicità⁷²¹. Il decreto-legge introduce in primis nuove figure di reato allo scopo di punire con la reclusione dai tre ai sei anni sia i c.d. “*foreign fighters*”⁷²², ovvero coloro che organizzano, finanziano e propagandano viaggi per commettere condotte con finalità di terrorismo⁷²³, sia il soggetto reclutato⁷²⁴ con la stessa finalità anche al di fuori dei casi di partecipazione ad associazioni criminali; introduce inoltre specifiche sanzioni, di ordine penale ed amministrativo, per punire chiunque detenga sostanze o miscele indicate come “precursori di esplosivi”⁷²⁵ e le violazioni degli obblighi in materia di controllo della circolazione delle sostanze che possono essere utilizzate per progettare ordigni con materiali di uso comune⁷²⁶; punisce infine con la reclusione dai cinque ai dieci anni⁷²⁷ i c.d. “lupi solitari”. Sul piano degli strumenti di prevenzione, il decreto-legge prevede poi la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo (e sospendere qualsiasi documento equipollente valido per l’espatrio) all’atto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno⁷²⁸; l’introduzione di una figura di reato destinata a punire i contravventori agli

⁷²⁰ Dall’utilizzo sempre più diffuso di internet per il reclutamento al terrorismo è sorta la definizione di “lupi solitari” in riferimento a coloro che si “auto-addestrano” alle tecniche terroristiche e sempre più frequentemente per mezzo del web.

⁷²¹ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., Preambolo

⁷²² *Ivi*, art. 1.2.

⁷²³ Le misure contemplate dal decreto-legge sul piano della prevenzione prevedono che i potenziali *foreign fighters* siano inoltre soggetti ad una sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

⁷²⁴ A differenza dell’attuale disciplina dell’art. 270- *quater* c.p. che sanziona solo il reclutatore (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., art. 1.1).

⁷²⁵ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., art. 3).

⁷²⁶ Attualmente la punibilità varia dai cinque ai dieci anni.

⁷²⁷ Con la previsione di aggravanti per coloro che si “auto-addestrano” su internet (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., art. 2) e della conseguente necessità dell’aggiornamento degli strumenti di contrasto all’utilizzazione del web per fini di proselitismo e agevolazione di gruppi terroristici e contrariamente all’attuale disciplina, che punisce solo colui che viene addestrato da un terzo (art. 270 *quinquies* c.p.).

⁷²⁸ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., art. 4.

obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure cautelari disposti durante il procedimento di prevenzione; la possibilità per il personale dei servizi di deporre nei processi mantenendo segreta la reale identità personale⁷²⁹.

Relativamente al contrasto all'utilizzo di strumenti telematici per proselitismo vengono previsti: modifiche per il trattamento dei dati personali con la semplificazione, nel rispetto del codice della privacy, delle modalità con le quali le Forze di polizia effettuano trattamenti dei dati personali previsti da norme di regolamento⁷³⁰; aggravamenti delle pene stabilite per i delitti di apologia e di istigazione al terrorismo commessi attraverso internet⁷³¹; la possibilità per l'Autorità giudiziaria di ordinare agli *internet provider* di inibire l'accesso ai siti utilizzati per commettere reati con finalità di terrorismo, compresi nell'elenco costantemente aggiornato dal Servizio Polizia Postale e delle Telecomunicazioni della Polizia di Stato, insieme all'istituzione di una *blacklist* dei siti utilizzati per promuovere attività terroristiche⁷³². Sotto il profilo ordinamentale il decreto-legge prevede poi un autentico coordinamento nazionale delle indagini e dei procedimenti di prevenzione in materia di terrorismo affidando tale attività al Procuratore Nazionale Antimafia, trasformato con urgenza⁷³³ in Procuratore Antimafia e

⁷²⁹ Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, cit., art. 8.

⁷³⁰ *Ivi*, art. 7.

⁷³¹ *Ivi*, art. 2.1.

⁷³² Nel caso di inosservanza è la stessa Autorità Giudiziaria a disporre l'interdizione dell'accesso ai relativi domini interne (art. 2.4).

⁷³³ La proposta di creare una Procura Nazionale Antiterrorismo con poteri d'indagine e promovimento diretto dell'azione penale e la creazione di una struttura autonoma rispetto alla Procura Nazionale antimafia ma modellata sullo stesso schema (tali i contenuti della già citata proposta di legge C.1609 Dambruoso che tuttavia, al momento di emanazione del decreto legislativo, è in fase di lavorazione della Camera) o addirittura la proposta di accentrare la competenza alla sola Procura di Roma come nel caso di alcune missioni internazionali all'estero (così come emerge dal Rapporto annuale della Fondazione ICSA del 19 novembre 2014 sul ruolo degli apparati giudiziari italiani nel contrasto al terrorismo jihadista) avrebbero certamente garantito un maggiore accentramento delle funzioni di coordinamento e indagine, necessitando tuttavia tempi più lunghi per la loro formalizzazione.

Antiterrorismo⁷³⁴. Il modello adottato raggiunge così un equilibrio tra esigenze contrapposte: da un lato evita di creare eccessive rigidità nelle Procure distrettuali e dall'altro riconosce alla Direzione Nazionale Antimafia (DNA) la facoltà del coordinamento interno e internazionale con le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione, aprendo la strada alla tanto auspicata istituzionalizzazione di una Procura europea e consentendo di affrontare più adeguatamente le nuove sfide del terrorismo internazionale alla sicurezza dei cittadini italiani.

⁷³⁴ Colaiocco S., "Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n.7 del 2015", in *Archivio Penale*, 2015, vol. 1.

Conclusioni

Dalle considerazioni effettuate emerge che la graduale espansione negli ultimi anni del terrorismo internazionale, soprattutto di matrice islamica, ha causato la nascita di nuovi scenari globali e di contesti internazionali del tutto inediti, mettendo allo stesso tempo sempre più a repentaglio la libertà e la sicurezza dei suoi cittadini. L'Unione europea in tale contesto si è posta gradualmente come un attore globale dotato di *self power* e un garante della sicurezza internazionale, inaugurando negli ultimi decenni una nuova fase maggiormente operativa della propria presenza nello scenario globale e dotandosi gradualmente a tale scopo di un doppio sistema di azione: da un lato, una pluralità di strumenti normativi utili a rendere la visione della costruzione europea come uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁷³⁵; dall'altro, di strutture e mezzi militari con lo scopo di garantire la stabilità politica e una difesa comune⁷³⁶. La presentazione nella tesi di un quadro sintetico dell'evoluzione normativa⁷³⁷ nel diritto dell'Unione europea del

⁷³⁵ Sull'espansione del ruolo dell'Unione nella garanzia della sicurezza internazionale nell'ambito della politica euro-mediterranea vedasi Maggio L. (2013), "La politica euro mediterranea nel contesto della politica estera di sicurezza e difesa" in Cafaro S. (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

⁷³⁶ Questa fase può farsi risalire alla graduale definizione della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), che nel Trattato di Lisbona ha preso il posto della Politica estera di sicurezza e difesa (PESD), costituendo tuttavia ancora parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) (fonte: www.europa.eu).

⁷³⁷ In una prima sezione sono infatti stati brevemente analizzati gli strumenti di prevenzione e contrasto al reato contenuti nei Trattati di Maastricht ed Amsterdam, i risultati raggiunti dal Consiglio Europeo di Tampère e dal Consiglio straordinario di Bruxelles, i contenuti del "Piano d'azione 2001", delle posizioni comuni 2001/930/PESC, 2001/931/PESC e della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro il terrorismo; la prima parte dell'analisi converge inoltre sugli aspetti maggiormente innovativi dei contenuti normativi della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo del 2005, in particolar modo il tentativo di fornire una prima definizione di terrorismo, la formalizzazione delle varie tipologie e la condanna di atti contrari ai diritti umani. La seconda parte considera invece l'apparato normativo successivo al programma dell'Aja, dal quale si evincono profili maggiormente garantisti del diritto alla sicurezza dei cittadini dell'Unione, in particolar modo messo a repentaglio dai reati di migrazione clandestina, tratta di esseri umani, terrorismo internazionale e criminalità organizzata. Particolare attenzione è riposta infine sulle innovazioni normative

contrasto e della prevenzione del reato di terrorismo internazionale a partire dalla Convenzione europea per la repressione del terrorismo è servita per offrire al lettore una sistematizzazione delle caratteristiche di tale reato e compiere un'analisi critica di alcune problematiche questioni ad esso connesse. Bisogna a tale proposito considerare che il sistema istituzionale europeo, per ciò che concerne la cooperazione giudiziaria in materia penale, presenta rispetto al suo impianto originario forti elementi di innovazione per il crescente ruolo delle Agenzie Eurojust ed Europol nel collegamento e la facilitazione dello scambio di informazioni tra autorità competenti alle indagini per casi di criminalità internazionale –soprattutto di terrorismo internazionale-⁷³⁸, l'istituzione del mandato d'arresto europeo⁷³⁹ e i passi in avanti compiuti verso la tanto auspicata istituzione di una Procura europea⁷⁴⁰. L'obiettivo del contrasto al terrorismo continua nonostante i progressi realizzati a presentarsi come ambizioso da perseguire a causa dell'assenza di un'autentica difesa comune europea⁷⁴¹, del persistere di rapporti diplomatici bilaterali tra Stati membri⁷⁴² in luogo del ricorso alle politiche europee e di

apportate dal Trattato di Lisbona sulla legislazione europea anti-terrorismo, analizzando analogie e differenze normative tra le decisioni-quadro del Consiglio del 2008: la decisione-quadro 2008/615/GAI, la decisione-quadro 2008/919/GAI, e la decisione-quadro 2008/841/GAI.

⁷³⁸ Importanti aggiornamenti sul ruolo di Europol e Eurojust sono contenute nella decisione 2005/681/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005 che istituisce l'Accademia europea di polizia (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI, GUUE L 256/63, che obbliga gli Stati membri a comunicare tutte le indagini in materia di terrorismo a Europol e tutte le indagini giudiziarie e i processi a Eurojust. Tale richiesta è stata tuttavia disattesa dalla maggior parte degli Stati membri che sono mostrati riluttanti a condividere tali informazioni, con evidenti ripercussioni a livello della cooperazione di polizia e giudiziaria nell'Unione.

⁷³⁹ Istituito con decisione-quadro del Consiglio 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, 13 giugno 2002 quale strumento giurisdizionale sostitutivo del precedente istituto dell'extradizione.

⁷⁴⁰ A tal proposito vedasi Damato A., De Pasquale P., Parisi N. (2011), *Argomenti di Diritto Penale Europeo*, Torino, Giappichelli.

⁷⁴¹ Bassu A. (2007), *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè.

⁷⁴² Una particolare riflessione va poi compiuta sull'immane importanza strategica nella lotta al terrorismo internazionale da parte degli Stati europei appartenenti alla c.d. "sponda Sud", ovvero quelli che affacciano sul Mar Mediterraneo e che sono maggiormente esposti al pericolo di nuovi attentati per una duplice ragione: anzitutto perché nell'area in

ricorrenti inefficienze come l'adattamento ritardato e lacunoso alla normativa europea da parte degli ordinamenti nazionali ⁷⁴³. Gli obiettivi originari possono quindi considerarsi realizzati solo parzialmente, dimostrando la sostanziale inadeguatezza dell'Unione post Maastricht a promuovere la stabilità e la sicurezza nel Mediterraneo a causa delle sue debolezze strutturali. Il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria prima e della "primavera araba" ⁷⁴⁴ poi, hanno infatti rivelato gran parte dei limiti di Bruxelles nell'affrontare le criticità legate al terzo pilastro, rimaste irrisolte negli anni in cui nel bacino del Mediterraneo vigeva un sostanziale *status quo*. Il contrasto al terrorismo internazionale si è reso poi tanto più impellente a seguito delle tragiche e inquietanti vicende degli attentati alla redazione del settimanale satirico francese Charlie Hebdo e di un supermercato kosher a Parigi realizzati lo scorso gennaio ad opera di esponenti del fondamentalismo islamico appartenenti alla rete terroristica Al-Qaida, che hanno minato alla base le regole della convivenza civile e la stessa libertà con le sue varie forme d'espressione. Oggi più che mai è necessario dunque che l'Occidente e l'Europa guardino al Mediterraneo e al mondo arabo alla luce della crescente minaccia terroristica, ridisegnando priorità e linee di azione. L'Europa si pone in questo contesto come un "campo di battaglia" e rivela il bisogno impellente di consolidare la sua identità e il suo ruolo specifico, che si fonda su due pilastri: la difesa strenua dei valori universali, dei diritti e delle libertà dell'uomo e della democrazia.

questione sono concentrati i nuovi flussi geo-economici dell'economia globale; inoltre perché in essa sono concentrate le più importanti contraddizioni geopolitiche e le maggiori trasformazioni sociali e culturali.

⁷⁴³ Tale inefficienze si sono verificate con riguardo al recepimento da parte dell'Italia della decisione-quadro 2001/220/GAI e della direttiva 2004/80/CE del Consiglio.

⁷⁴⁴ La crisi interna all'UE, la contrazione economica e la crisi del debito hanno concorso ad indebolire ulteriormente le economie dei Paesi della "sponda Sud" del Mediterraneo, in parte alimentando i focolai sociali che sono stati alla base delle rivolte scoppiate nel 2011 e invitando a rivedere i termini e la sostanza delle strategie di integrazione politica, economica e sociale sinora in atto.

Una battaglia duratura contro il terrorismo islamico in Europa, tale in definitiva da poter guardare al futuro con maggiore fiducia, dovrebbe essere condotta considerando molteplici profili: quello normativo, programmando una neocodificazione e un aggiornamento degli strumenti già esistenti in considerazione delle nuove caratteristiche del terrorismo transnazionale⁷⁴⁵ c.d. “postmoderno”; quello sociale, creando le condizioni per l’implementazione delle norme a tutela delle vittime e creandone delle nuove *ad hoc* per le vittime del terrorismo internazionale; infine quello politico, facendo esplodere le contraddizioni all’interno delle comunità islamiche, ridimensionando le rivendicazioni dei tradizionalisti antioccidentali e favorendo sia la loro integrazione in Europa, nel rispetto della nostra cultura, che l’azione diplomatica in caso di crisi.

Sotto il primo profilo, lo studio degli strumenti normativi europei ed italiani preposti alla lotta del terrorismo internazionale conducono alla necessità di riconsiderare adeguatamente gli obiettivi già conseguiti alla luce degli attuali interessi del legislatore europeo e italiano nel contrasto alle nuove espressioni del terrorismo internazionale. Dall’analisi emerge infatti una progressiva ridefinizione di norme e istituti europei e italiani in materia di antiterrorismo⁷⁴⁶ rispetto a quelli più tradizionali, ma allo stesso tempo la

⁷⁴⁵ Spesso legato alla questione israelo-palestinese, che nasce dalla rivendicazione di due popoli, quello arabo-palestinese e quello ebraico-israeliano, dello stesso territorio conteso. La coesistenza tra israeliani e palestinesi è sfociata da un lato nell'occupazione militare e dall'altro nell'azione terroristica di alcuni gruppi armati. Quello scoppiato a luglio 2014 è solo l’ultimo conflitto in 27 anni tra Israele e Hamas, organizzazione politica e paramilitare palestinese creata nel 1987, che ha come obiettivo la distruzione dello Stato ebraico e la cui attività è considerata dai Paesi occidentali «terroristica» per via degli attacchi contro i civili. (fonte: www.lettera43.it/cronaca/israele-palestina-la-guerra-in-otto-punti_43675135774.htm).

⁷⁴⁶ Sul piano normativo gli ultimi aggiornamenti riguardano per il diritto dell’Unione europea la comunicazione COM(2013) 941 della Commissione (Commissione, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2013) 942 fin. sulla prevenzione della radicalizzazione che porta al terrorismo e all’estremismo violento: rafforzare la risposta dell’UE, 15 gennaio 2014); per taluni aspetti la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione Europea (Consiglio, Parlamento Europeo, direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione

necessità: di avviare un'ulteriore processo di codificazione per la creazione di strumenti normativi più aggiornati e completi, colmando allo stesso tempo la lacuna di una disciplina uniforme per la tutela delle vittime del terrorismo internazionale nel diritto dell'Unione europea b) di aggiornare i contenuti degli strumenti normativi già esistenti e c) di ricondurre tra le priorità del Governo italiano il superamento delle criticità che impediscono l'implementazione degli strumenti normativi per la tutela delle vittime, sul piano europeo la decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI e su quello italiano la legge 206/2004⁷⁴⁷.

L'esigenza di neocodificazione è confermata dalle necessità di recente emerse sul piano operativo di individuare delle nuove metodologie per il rafforzamento del meccanismo di scambio di informazioni fornito da Eurojust per il contrasto al terrorismo (ad esempio attraverso l'istituzione di nuovi

Europea, cit.); infine le politiche programmatiche dell'Agenda "Post-Stoccolma" 2014-2020 e le Conclusioni del Consiglio affari generali n. 16936/14 "Rafforzare lo Stato di diritto", 16 dicembre 2014. Per il diritto interno, il recente d.l. antiterrorismo (decreto-legge del 18 febbraio 2015, n. 7, relativo alle misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, GU 41, 19 febbraio 2015), che detta nuove regole per la lotta al terrorismo internazionale. La futura legge emenda infatti gli artt. 270 *bis* ss. c.p. introducendo nuove figure di reato allo scopo di punire le condotte sia dei c.d. "*foreign fighters*" (coloro che organizzano, finanziano e propagandano viaggi per commettere condotte con finalità di terrorismo), sia del soggetto reclutato con la stessa finalità, mentre sul piano degli strumenti interni di prevenzione prevede la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo e assegna il coordinamento nazionale delle indagini e dei procedimenti in materia di terrorismo al Procuratore Antimafia e Antiterrorismo.

⁷⁴⁷ La decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, relativa alla protezione della vittima nel procedimento penale, non è infatti ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale, nonostante la sua attuazione fosse stata prevista dalla legge comunitaria per il 2009 (Mastroianni R., "Diritto dell'Unione europea e processo penale: un'introduzione", in Mastroianni R., Savy D. (2013), *L'integrazione europea attraverso il diritto processuale europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, p. 12). Una simile criticità è stata riscontrata dal Senato italiano che nel 2011 ribadiva la mancata attuazione della legge 3 agosto 2004, n. 206, nonostante le molteplici sollecitazioni al Governo a provvedere in tal senso (www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=16&id=00036114&parse=si&stampa=si&toc=no).

Uffici e la specializzazione dei compiti)⁷⁴⁸, insieme a quella di includere la Strategia di sicurezza interna dell'UE⁷⁴⁹ tra le priorità dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno del Consiglio Europeo⁷⁵⁰, così come annunciato nel recente incontro interparlamentare consacrato al tema “Future Priorities in the field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs” per definire le politiche programmatiche dell'Agenda “Post-Stoccolma” 2014-2020⁷⁵¹.

La nuova Agenda considera anche che a causa del forte tasso di eterogeneità degli elementi che compongono il reato⁷⁵², il terrorismo internazionale si presenta come una minaccia sempre più difficile da sradicare dalla società, con gravi ripercussioni proprio sulle sue vittime: l'inadeguatezza delle attuali norme europee ad affrontare adeguatamente il fenomeno coincide con la tutela solo parziale dei diritti fondamentali che una disciplina settoriale delle categorie della “vittima” e delle “vittime di reato”⁷⁵³ può offrire rispetto a una normativa *ad hoc* che garantisca i diritti delle “vittime del terrorismo internazionale”.

⁷⁴⁸ In ragione del rilevante contributo apportato alla cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ambito di indagini per reati di crimini transnazionali e in particolare di terrorismo internazionale.

⁷⁴⁹ Ricordiamo che la Strategia di sicurezza interna dell'UE è stata approvata dal Consiglio europeo nella sua riunione del 25-26 marzo 2010 e prevede cinque obiettivi: 1) smantellare le reti criminali internazionali, 2) prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento, 4) aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cyberspazio, 4) rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere, 5) aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2010-La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura (COM(2010) 673 def.-Non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale).

⁷⁵⁰ Presupponendo la massima cooperazione tra autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge.

⁷⁵¹ L'incontro si è tenuto alla vigilia del termine del programma di Stoccolma presso la sede del Parlamento Europeo per discutere i risultati dell'implementazione del programma. Ricordiamo che il programma di Stoccolma delineava le priorità dell'Unione europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 attuate attraverso un piano d'azione adottato nel giugno 2010 (GUUE C115, 4 maggio 2010).

⁷⁵² Essendo di matrice politica, socio-culturale ed economica allo stesso tempo.

⁷⁵³ Rispettivamente oggetto della decisione-quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, relativa alla protezione della vittima nel procedimento penale e della direttiva del Consiglio 2004/80/CE del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

La necessità di una normativa per il contrasto al terrorismo più aggiornata e completa, espressione di una crescente sensibilità degli Stati al contrasto del terrorismo internazionale e alla tutela dei diritti delle sue vittime, coniuga l'esigenza dell'intervento normativo con quello sociale e ha già trovato compimento sul piano internazionale, a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Palermo⁷⁵⁴. Gli ultimi *Reports* annuali⁷⁵⁵ del Rappresentante Speciale del Consiglio ONU per i diritti umani sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel contrasto al reato di terrorismo internazionale costituiscono l'espressione di questa tendenza e sono infatti consacrati all'effettività della tutela delle vittime di tale reato, rivelando l'attualità e la rilevanza della questione per la Comunità internazionale e costituendo un possibile modello da seguire per la messa a punto di iniziative simili sul piano europeo e nazionale.

Sotto l'ultimo profilo, quello politico, bisogna considerare che gli eventi più recenti hanno imposto la realizzazione di azioni forti e decise, senza contemplare ulteriori sottovalutazioni, condividendo la consapevolezza che l'azione diplomatica dovrebbe essere preferita, quando possibile, a quella militare. L'Europa dovrebbe pertanto farsi direttamente carico della difesa

⁷⁵⁴ L'adesione da parte dell'Italia e degli Stati firmatari alla Conferenza di Palermo aveva rappresentato la condivisione dell'obiettivo programmatico di promuovere per la prima volta la tutela dei diritti delle vittime del terrorismo internazionale (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione di Palermo, art. 1).

⁷⁵⁵ Il *Report* 2012, nato in virtù della risoluzione del Consiglio 19/19, è servito al Relatore Speciale a compiere l'efficace tentativo di sistematizzare i diritti umani delle vittime di atti di terrorismo riconosciuti a livello internazionale, insieme al corrispondente obbligo internazionale di garanzia da parte degli Stati; l'aspetto più rilevante del *Report* 2013 è invece il *focus* del Relatore Speciale sulla garanzia del diritto delle vittime alla verità e del principio di responsabilità statale per le violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani commesse da pubblici ufficiali nella lotta al terrorismo. I contenuti di questi *Reports* vertono sostanzialmente su aspetti legati alla tutela dei diritti delle vittime del terrorismo, in ciò differenziandosi da quelli del *Report* 2014 che tratta le conseguenze sui civili (un maggiore numero di vittime) dell'utilizzo improprio di droni aerei nelle operazioni extraterritoriali di lotta al terrorismo negli Stati.

della democrazia e dei suoi popoli e della costruzione di un sistema di relazioni internazionali che poggi i suoi equilibri sulla negoziazione, riconoscendo un ruolo particolarmente propositivo ai rapporti con quei Paesi come l'Iran, la Cina o la Russia con i quali esistono situazioni di potenziale conflitto. Nell'affrontare l'emergenza terrorismo è necessario dunque che una questione così complessa e articolata, per taluni versi sconosciuta, non diventi oggetto di propaganda demagogica di interventismo *tout court*, in uno scontro deleterio che rischia di mal affrontare una questione così complessa, trasformando la battaglia contro il terrorismo in una "crociata del terzo millennio".

Per il capitolo 1

Giurisprudenza

Cass. pen. (Quinta Sezione), sentenza del 19 settembre 2012 (dep. 29 novembre 2012), causa 46340

Cass. pen. (Quinta Sezione), sentenza dell'11 marzo 2014, causa 39788/14

Cass. pen., (Prima Sezione), sentenza del 24 febbraio 2014 (dep. 16 maggio 2014), causa 20477

Conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi presentate il 26 ottobre 2006 nella causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Aministia, Juan Mari Olano, Julen Zelarain Errasti c. Consiglio dell'Unione europea* e causa C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga, Aritza Galarraga c. Consiglio dell'Unione europea*

Conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate il 16 gennaio 2008 nella causa C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*

Corte costituzionale italiana, sentenza del 24 maggio 1977, causa 86, sui giudizi ritenuti di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale, GU 148, 1 giugno 1977

Corte costituzionale italiana, sentenza dell'11 marzo 2009 (dep. 3 aprile 2009), causa 106/2009, sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, GU 14, 8 aprile 2009

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 24/2014 del 10 febbraio 2014 (dep. 13 febbraio 2014), su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, GU del 19 febbraio 2014

Corte d'Appello di Milano (Terza Sezione), sentenza del 15 dicembre 2010 (dep. 15 marzo 2011), causa 3688, *Adler et al. c. Nasr Osama Mostafa e Ghali Nabila*

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-355/04 P, *Segi, Araitz Zubimendi Izaga, Aritza Galarrraga c. Consiglio dell'Unione europea Segi et al. v. Consiglio*, in *Raccolta*, I-1657

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 febbraio 2007, causa C 354/04 P *Gestoras Pro Amnistia et al. c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta*, I-1631

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande sezione), sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea e Commissione*, in *Raccolta*, 2008

Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, non pubblicata in *Raccolta*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 novembre 1991, causa 13585/88, *Observer and Guardian c. Regno Unito*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 febbraio 1995, causa 16616/90, *Vereniging Weekblad Balus c. Olanda*

Tribunale di primo grado dell'Unione europea (Seconda Sezione), ordinanza del 7 giugno 2004, causa T-333/02, *Gestoras pro Amnistia e altri c. Consiglio dell'Unione europea*, non pubblicata in *Raccolta*

Tribunale di primo grado dell'Unione europea (Seconda Sezione), ordinanza del 7 giugno 2004, causa T-338/02, *Segi et al. c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta*, 2004

Tribunale di primo grado dell'Unione europea (Seconda Sezione ampliata), sentenza del 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, in *Raccolta*, 2005

Tribunale di primo grado dell'Unione europea (Settima Sezione), sentenza del 30 settembre 2010, causa T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Commissione europea*, in *Raccolta*, 2010

Tribunale penale di Milano (Quarta Sezione), sentenza del 4 novembre 2009 (dep. 1 febbraio 2010), causa 12428, *Nasr Osama Mostafa e Ghali Nabila c. Adler et al.*

Legislazione

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma degli Stati a Palermo il 15 dicembre 2000

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/55/25, 8 gennaio 2001

Commissione, regolamento del 28 novembre 2008 n. 1190 recante centunesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Quaeda e ai Talibani, GUCE L 322, 29 novembre 2008

Consiglio, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, aperta alla firma degli Stati a Roma il 4 novembre 1950

Consiglio, Convenzione basata sull'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di Polizia ("Convenzione EUROPOL"), aperta alla firma degli Stati il 26 luglio 1995

Consiglio, azione comune 96/610/GAI del 15 ottobre 1996, sulla creazione e il mantenimento di una Direzione specializzata nelle competenze, capacità e

expertise anti-terrorismo per facilitare la cooperazione nell'anti-terrorismo tra Stati membri dell'Unione europea, GUCE L 273, 25 ottobre 1996

Consiglio, azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997, che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata, GUCE L 344, 15 dicembre 1997

Consiglio, azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, GUCE L 351, 29 dicembre 1998

Consiglio, decisione 99/C 26/06, del 3 dicembre 1999, che incarica l'Europol di occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni, GUCE C 26, 30 gennaio 1999

Consiglio, Convenzione di Bruxelles relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE, aperta alla firma degli Stati il 20 maggio 2000

Consiglio, programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, GUCE C 12, 15 gennaio 2001

Consiglio, posizione comune 2001/930/PESC relativa alla lotta al terrorismo del 27 dicembre 2001, GUCE L 344, 28 dicembre 2001

Consiglio, posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo del 27 dicembre 2001, GUCE L 344, 28 dicembre 2001

Consiglio, regolamento 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone o entità, destinate a combattere il terrorismo del 27 dicembre 2001 e che abroga la decisione 2001/927, GUCE L 344/70, 28 dicembre 2001

Consiglio, decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, GUUE L 63/1, 6 marzo 2002

Consiglio, regolamento (CE) n. 881/2002 del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, rafforza il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Talebani dell'Afghanistan, GUUE L139, 29 maggio 2002

Consiglio, decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, GUCE L 164, 22 giugno 2002

Consiglio, decisione-quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GUUE L190, 18 luglio 2002

Consiglio, decisione 2002/996/GAI del 28 novembre 2002, che istituisce un meccanismo di valutazione dei sistemi giuridici e della loro attuazione a livello nazionale nella lotta contro il terrorismo, GUCE L349, 24 dicembre 2002

Consiglio, decisione 2004/579/CE del 29 aprile 2004, GUUE L 261, 6 agosto 2004

Consiglio, regolamento (CE) n. 2007/2004, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GUUE L 349/1, 25 novembre 2004

Consiglio, decisione 2005/671/JHA del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati di terrorismo, GUUE L 253/22, 29 settembre 2005

Consiglio, Parlamento europeo, regolamento 1889/2005 del 26 ottobre 2005 sui controlli delle entrate o uscite di denaro dalla Comunità, GUUE L 309, 25 novembre 2005

Consiglio, decisione-quadro 2008/919/GAI del 28 novembre 2008, che modifica la decisione-quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, GUUE L 330/21, 9 dicembre 2008

Consiglio, decisione 2009/371/GAI, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol), GUUE L 121, 15 maggio 2009

Consiglio, decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, 16 dicembre 2008, GUUE L 138, 4 giugno 2009

Consiglio, posizione comune 2011/487/PESC del 1° agosto 2011, che modifica la posizione comune 2002/402/PESC concernente misure restrittive nei confronti dei membri dell'organizzazione Al-Qaida e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi associati, GUUE L 199/73, 2 agosto 2011

Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, GUUE L 127/39, 29 aprile 2014

Consiglio d'Europa, Convenzione europea sull'extradizione, aperta alla firma degli Stati il 3 dicembre 1957

Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 27 gennaio 1977

Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 16 maggio 2005

Consiglio d'Europa, raccomandazione n. 28 del memorandum "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata", doc. 2000/C 124/01, GUCE C-124, 3 maggio 2000

Consiglio d'Europa, Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, aperta alla firma degli Stati a Bruxelles il 29 maggio 2000

Consiglio d'Europa, Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba

commessi a mezzo di sistemi informatici, aperto alla firma degli Stati a Strasburgo il 28 gennaio 2003

Consiglio dell'Unione europea, Nota della Presidenza e del coordinatore antiterrorismo sulla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, doc. 14469/4/05 REV 4, 30 novembre 2005

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1267(1999), 15 ottobre 1999

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1333(2000), 19 dicembre 2000

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1368 (2001), 12 settembre 2001

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1373 (2001), 28 settembre 2001

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1390(2002), 16 gennaio 2002

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1455 (2003), 17 gennaio 2003

Consiglio europeo di Tampère, Conclusioni della Presidenza, 15-1
6 ottobre 1999

Consiglio europeo, Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 25 marzo 2004

Consiglio europeo, Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea, aperta alla firma degli Stati il 29 ottobre 2004

Legge 30 gennaio 1963, n. 300, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957, GU n. 84 del 28 marzo 1963

Legge 23 febbraio 1961, n. 215, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1956, GU n. 92 del 13 aprile 1961

ONU, Convenzione per la repressione della cattura illecita degli aeromobili, aperta alla firma degli Stati a L'Aja il 16 dicembre 1970

ONU, Convenzione per la prevenzione e la repressione di atti di terrorismo che assumono la forma di delitti contro persone, aperta alla firma degli Stati a Washington il 2 febbraio 1971

ONU, Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, aperta alla firma degli Stati a New York il 17 dicembre 1979

ONU, Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici, aperta per la firma degli Stati a New York il 15 dicembre 1997

ONU, Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, aperta alla firma degli Stati a New York il 9 dicembre 1999

Parlamento europeo, risoluzione del 22 gennaio 1993 sull'istituzione di Europol, GUCE C 42, 15 febbraio 1993

Parlamento europeo, risoluzione del 14 febbraio 2007 n. P6 TA(2007)0032 sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione e la detenzione illegali di prigionieri

Società delle Nazioni, Convenzione di Ginevra, aperta alla firma degli Stati il 16 novembre 1937

Letteratura

AA.VV., “Réflexion sur la définition et la répression du terrorisme”, in *Actes du Colloque de l'Université Libre de Bruxelles, 19 et 20 Mars 1973*, 1974

Adler F. et al. (2001), *Criminology and the criminal justice system*, Boston, Mc Graw-Hill

Alcaro R. (a cura di) (2005), *La lotta al terrorismo dopo l'11 Settembre*, Documentazione per le Delegazioni presso Assemblee internazionali, Camera dei deputati, Roma

Aleo S. (2009), *Sistema penale e criminalità organizzata. Le figure delittuose associative*, Milano, Giuffrè

Alessandrini E., Calogero P., Vigna P.L., “La minaccia del terrorismo allo stato libero di diritto” in *Quaderni di documentazione del servizio studi: Camera dei deputati/Servizio Studi*, 1981

Amalfitano C. (2006), *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè

Anzon Demmig A., “Il segreto di Stato ancora una volta tra il Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale”, su www.giurcost.org, 2012

Aprile E., Spiezia F. (2009), *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, Milano, Ipsoa

Armone G. M. et al. (2006), *Diritto penale europeo e ordinamento italiano: le decisioni-quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Milano, Giuffrè

Baldo P. (2007), *Il Terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane e internazionali*, Matelica, Halley editrice

Barberini R., “La Definizione di Terrorismo Internazionale e gli Strumenti Giuridici per Contrastarlo”, in *Per Aspera ad Veritatem*, gennaio-aprile 2004, n. 28

Barillaro M. (2005), *Terrorismo e crimini contro lo Stato. Legislazione attuale e azioni di contrasto*, Milano, Giuffrè

Bauccio L. (2005), *L'accertamento del fatto reato di Terrorismo Internazionale-Aspetti teorici e pratici*, Milano, Giuffrè

Beretta S. (a cura di) (2008), *Il terrorismo internazionale: analisi interdisciplinari*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Bonaparte L. (1994), *Terrorismo Internazionale*, Firenze, Giunti Editore

- Bonetti P. (2006), *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino
- Bonini C., D'Avanzo G., Marcus J. (2007), *Collusion: international espionage on the war on terror*, New York, Melville House Publishing
- Boon K. E. et al. (a cura di) (2010), *Extraordinary Rendition*, New York, Oxford University Press
- Braum S., Weyembergh A. (2009), *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, Bruxelles, Editions de Université de Bruxelles
- Capuzzi L. (a cura di), "Un piano per strappare i giovani ai tentacoli del jihad", in *Avvenire*, 29 ottobre 2014
- Carchidi C. (2007), *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, Giuffrè
- Cassese A., "I reati politici degli stranieri: in cerca di una definizione" in *Politica del Diritto*, 1975
- Cassese A. (2008), *International Criminal Law*, Oxford, OUP Oxford
- Castellaneta M., "In vigore il nuovo trattato di Lisbona si apre la strada alla Procura europea", in *Guida al diritto*, 2009
- Catelan N., Cimamonti S., Perrier J.B. (2014), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix Marseille-PUAM
- Centonze A. (2008), *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, Giuffrè
- Chelo A. (2010), *Il mandato d'arresto europeo*, Milano, Wolters Kluwer Italia

Cherif Bassiouni N. (2005), *La Cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, Giuffrè

Chiavario M., “Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti”, in *Foro italiano*, 1986

Condinanzi M., Nascimbene B. (2007), *Giurisprudenza di diritto comunitario. Casi scelti*, Milano, Giuffrè

Conforti B., “Terrorismo internazionale e diritti umani: Consiglio di Sicurezza dell’ONU, giudice comunitario e giudici nazionali” in *Giurisprudenza italiana*, 2008, vol. I

Consiglio d’Europa (2005), *Terrorism: special investigation techniques*, Strasbourg, Council of Europe Publishing

Craig P., De Búrca G. (2011), *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press

Cremona M., Monar J., Poli S. (2011), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang

Damato A., De Pasquale P., Parisi N. (2011), *Argomenti di Diritto Penale Europeo*, Torino, Giappichelli

Dambruso S., “Contro il terrorismo internazionale più “spinta” sulla cooperazione”, in *Guida al diritto*, 2005, fasc. 5

De Amicis G., “Problemi e prospettive della cooperazione giudiziaria in ambito europeo: forme e modelli di cooperazione alla luce del Titolo V del Trattato di Amsterdam”, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, fasc. 1

De Amicis G., “Riflessioni su Eurojust”, in *Cass. Pen.*, 2002, fasc. 8

De Amicis G., “Dalla convezione di Parigi al vertice di Laeken la lunga strada del mandato d’arresto europeo”, in *Guida al Diritto*, 2002, n. 5

De Amicis V., “Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI”, in *Cass. Pen.*, 2009

De Biolley S., Weyembergh A. (2006), *Comment évaluer le droit penal européen?*, Bruxelles, Editions de Université de Bruxelles

De Biolley S., Labayle H., Poelemans M., Weyembergh A. (2012), *Code of Criminal Law of the European Union*, Bruxelles, Bruylant

De Francesco G., voce “Reato politico”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, 1987

Dehousse F., “«Eurojust» et la coopération judiciaire pénale”, in *JDE*, 2004, n. 110

Delogu T., “L’estradiione passiva del cittadino”, in *Cass. Pen.*, 1979

Del Tufo V. (1985), *Estradizione e reato politico*, Napoli, Iovene

De Matteis L. (2011), *Diritto penale sostanziale e processuale dell’Unione Europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi europei*, Padova, Exeo

De Nigris Siniscalchi M., “Mass media e terrorismo: problemi giuridici”, in *Riv. Pol.*, 1979

De Salvia M., “Il terrorismo e la convenzione europea dei diritti dell’uomo”, in *Rivista internazionale dei Diritti dell’Uomo*, 1989

De Schutter B., “La convention européenne pour la répression du terrorisme” in *Journal des tribunaux*, 1977

De Vries G., “Insieme, Contro il Terrorismo”, in *Dossier Europa*, giugno 2005, n. 36

- Di Stasio C. (2010), *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè
- Do Ceù Pinto M. (2004), *Islamist and Middle Eastern Terrorism: a Threat to Europe?*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Donohue L. (2008), *The Cost of Counterterrorism. Power, Politics, and Liberty*, Cambridge, Cambridge University Press
- Douglas-Scott S., “The Rule of Law in the European Union - putting the security into the EU’s Area of Freedom Security and Justice”, in *European Law Review*, 2004
- Enciclopedia giuridica Treccani, voce *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (dir.U.E.)*, vol. XV, 2007
- Enciclopedia giuridica Treccani, voce *Eurojust*, vol. XIII, 2005
- Ferragu G. (2014), *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin
- Ferri N., “Il silenzio stampa nei rapimenti e sulle operazioni terroristiche”, in *Giustizia Penale*, 1979, vol. III
- Fotia D. (2012), *Terrorismo..per i non addetti ai lavori*, Roma, Edizioni Nuova Cultura
- Fragola M. (2010), *Il trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione europea e il trattato della Comunità europea. Versione ragionata e sistematica per una consultazione coordinata degli articoli alla luce dei Protocolli e delle Dichiarazioni*, Milano, Giuffrè
- Fraysse-Druesne G., “La convention européenne pour la répression du terrorisme”, in *Révue Générale de Droit International Public*, 1978
- Galli F., Weyembergh A. (2012), *EU Counter-Terrorism Offences. What impact on National legislation and case law?*, Editions de Université de Bruxelles, Bruxelles

Garbagnati Ketvel G. M., “*La giurisprudenza della Corte comunitaria in materia penale: verso un riavvicinamento tra i “pilastri” dell’Unione europea?*”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2007, fasc. 2

Giupponi T. F., “Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile), su www.penalecontemporaneo.it, 2013

Gradoni L., “Raccontare “Kadi” dopo “Kadi II”: perché la Corte di Giustizia dell’Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, vol. 3

Grasso G. (2007), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, Giuffrè

Guerini U. (2008), *Il diritto penale dell’Unione europea. La normativa, la dottrina, la giurisprudenza europea in materia penale e la cooperazione giudiziaria*, Torino, Giappichelli

Guiora A. N. (2007), *Global perspectives on counterterrorism*, New York, Aspen Publishers

Heisbourg F. (2013), *Dopo Al Qaeda. La nuova generazione del terrorismo*, Roma, Armando

Iuzzolino G., “Cooperazione internazionale e mandato d’arresto europeo. Squadre investigative e arresto europeo”, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 15

Iuzzolino G., voce *Mandato d’arresto europeo (dir. pen.)*, Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XV, 2010

Jaber H. (2013), *Terrorismes: histoire et droit*, Paris, CNRS éditions

Jean C., *L’Unione Allargata: La PESC e la PESD*, in *Affari Esteri*, Roma, 2005, n. 145

Joxe A., “Le terrorisme, bon concept pour chaque occasion” in *Le monde diplomatique*, 1996

Knoops A., “International terrorism: The Changing Face of International Extradition and European Criminal Law”, in *Maastricht J. Eur & Comp. L.*, 2003, vol. 10, n. 2

Kokott J., Sobotta C., “The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the Balance?” in *The European Journal of International Law*, 2012, vol. 23, n. 4

Labayle H., “Droit international et lutte contre le terrorisme”, in *Annuaire Française de Droit International*, 1986

Laidi A. (2002), *Le jihad en Europe: les filiere du terrorisme islamiste*, Paris, Seuil

Laudi M., Enciclopedia del diritto, voce *Terrorismo*, (dir. internazionale), vol. XLIV, 1992

Lia B. (2005), *Globalisation and the Future of Terrorism. Patterns and Predictions*, New York, Routledge

Liberati B., “Il mandato d’arresto europeo”, in *Quest. giust.*, 2001

Lo Voi F., “Eurojust”, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 1, 1993

Lugato M., “La tutela dei diritti fondamentali rispetto al mandato d’arresto europeo”, in *RDI*, 2003, vol. 86, n. 1

Masferr A., Walker C. (2013), *Counter-Terrorism Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, Cheltenham. Edward Elgar

Mitsilegas V. (2009), *EU Criminal Law*, Oxford, Hart

Monar J., Mahncke D. (2006), *International terrorism: a European response to a global threat?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang

Mosca C. (2008), *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè

Naert F., Wouters J., “Of Arrest Warrant, Terrorist Offences and Extradition Deals: an Appraisal of the EU’s Criminal Law Measures against Terrorism after «11 September» ”, in *CML Rev.*, 2004, vol. 41, n. 4

Nigro R. (2013), *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica

O’Neill M. (2012), *The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework*, Routledge, New York

Panzerà F. A., “Terrorismo (diritto internazionale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, 1992

Panzerà F. A., “Terrorismo, (dir. internazionale)”, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 31, 1993

Parisi N., Rinoldi D. (a cura di), (1996), *Giustizia e affari interni nell’Unione Europea. Il “terzo pilastro” del Trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli
Pedrazzi M., 2004, *Mandato d’arresto europeo e garanzie della persona*, Milano, Giuffrè

Pazienza S., “La Cassazione chiude la vicenda Abu Omar con una pronuncia “a rime obbligate”, su www.questionegiustizia.it, 17 luglio 2014

Perl R. (2004), *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, Washington DC

Pilli G., “Il segreto di Stato nel caso Abu Omar ed equilibri(smi) di sistema, su www.forumcostituzionale.it, 2012

Polidori M. P. (2006), *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa

Porcelluzzi M., “La tutela dei diritti fondamentali nella lotta al terrorismo internazionale: il caso Kadi (II)”, in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 1

Prato F., *I rapporti di Eurojust con Europol, Olaf e gli Stati terzi*, Relazione al Seminario internazionale AGIS, 11-15 ottobre 2004

Quadarella L. (2006), *Il nuovo terrorismo internazionale come crimine contro l'umanità: da crimine a rilevanza internazionale a crimine internazionale dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica

Rozo Acuna E. (2004), *Il mandato di arresto europeo e l'estradizione. Profili costituzionali, penali, processuali ed amministrativi*, Padova, Cedam

Sageman M. (2004), *Understanding terror networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press

Saulnier E. (2014), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso editions

Savino M., “Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, n. 10

Savino M., “Kadi II, ultimo atto: un modello globale per la revenzione amministrativa?”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013

Sciarabba V., “La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la “Carta di Nizza”: l'epilogo della vicenda Kadi”, in *Europeanrights Newsletter*, 2014

Segretariato generale della DG H III- Giustizia e affari interni del Consiglio (2004), *Instruments of Judicial Cooperation in Criminal Matter Within the Third Pillar of the European Union and Other Essential International Instruments on Judicial Cooperation*

Spataro A. , “L’Unione europea e le politiche di contrasto del terrorismo internazionale”, su www.csm.it/circolari/01_SPATARO.pdf, 3 marzo 2009

Stevenson J., “How Europe and America Defend Themselves”, in *Foreign Affairs*, marzo/aprile 2003

Torre A. (a cura di) (2014), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli

Vermeule A., “Our Schmittian Administrative Law”, in *Harvard Law Review*, 2009, vol. 122

Viganò F., “Il caso Abu Omar: le motivazioni della sentenza di rinvio della Corte d’Appello che condanna vertici e funzionari del SISMI”, su www.penalecontemporaneo.it, 2011

Walker N. (2004), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press

Zanetti E. (2006), *Eurojust e l’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè

Sitografia

www.camera.it

www.consilium.europa.eu

www.conventions.coe.int

www.cronacheinternazionali.com

www.curia.europa.eu

www.echr.coe.int

www.euronews.com

www.europa.agi.it

www.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.fas.org

www.gnosis.aisi.gov.it

www.irpa.eu

www.legxv.camera.it

www.parlement.com

www.repubblica.it

www.secure.edps.europa.eu

www.treccani.it

www.ue.eu.int

Per il capitolo 2

Legislazione

Camera dei deputati, proposta di legge C.1609 Dambruoso recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo, 20 settembre 2013

Commissione, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2007) 0644 sul ruolo di Eurojust e della Rete giudiziaria europea nel contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo nell'Unione europea, 23 ottobre 2007

Commissione, comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2009) 263 def. su "Giustizia, Libertà e Sicurezza in Europa dal 2005: Valutazione del Programma e del Piano d'Azione dell'Aja", non pubblicata in GU, 10 giugno 2009

Commissione, comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2010) 386 def. sulla politica antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future, 27 luglio 2010

Commissione, comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2010)673 def. concernente la Strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura, non pubblicata in GU, 22 novembre 2010

Commissione, comunicazione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni COM(2013) 941 fin. sulla prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e l'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE, 15 gennaio 2014

Consiglio, direttiva 91/308/CEE del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, GUUE L 166, 28 giugno 1991

Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2001/97/CE, del 4 dicembre 2001, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, GU L 344, 28 dicembre 2001

Consiglio, decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla lotta al terrorismo, GUCE L 164, 22 giugno 2002

Consiglio, direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, GUCE L 261, 6 agosto 2004

Consiglio, comunicazione 2005/C del 4 novembre 2004, riguardante il programma dell'Aja sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GUUE C53/1, 3 marzo 2005

Consiglio, nota 14781/1/05 sulla Strategia dell'Unione europea volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento, 24 novembre 2005

Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario allo scopo di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, GUUE L 309, 25 novembre 2005

Consiglio, nota della presidenza e del coordinatore antiterrorismo al Consiglio e Consiglio europeo n. 14469/4/05 REV 4 sulla Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, 30 novembre 2005

Consiglio, decisione 2008/615/GAI del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, GUUE L 210, 6 agosto 2008

Consiglio, decisione-quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, GUUE L 300/42, 11 novembre 2008

Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2010/78/UE del 24 novembre 2010, che modifica la direttiva 2002/87/CE del 16 dicembre 2002, GUUE L 331, 15 dicembre 2010

Consiglio, Parlamento europeo, proposta di regolamento COM(2012)0011 concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale di protezione dei dati), 25 gennaio 2012

Consiglio, Parlamento europeo, proposta di direttiva COM(2012)0010 concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati, 27 gennaio 2012

Consiglio, progetto di conclusioni 8624(12) sulla de-radicalizzazione e sul disimpegno da attività terroristiche, 13 aprile 2012

Consiglio Giustizia e affari interni, comunicato stampa 9179/12, 26-27 aprile 2012

Consiglio, Parlamento europeo, proposta di direttiva COM(2012) 363 fin. relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, 11 luglio 2012

Consiglio, Parlamento europeo, proposta di regolamento COM (2013)173 def. che istituisce l'Agenzia dell'UE per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI e 2005/681/GAI del Consiglio, 27 marzo 2013

Consiglio, proposta di regolamento COM (2013) 534 def. che istituisce la Procura europea, 17 luglio 2013

Consiglio, Parlamento europeo, proposta di regolamento COM (2013) 535 def. che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), 17 luglio 2013

Consiglio d'Europa, Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato ("Convenzione n. 141"), aperta alla firma degli Stati l'8 novembre 1990

Consiglio d'Europa, Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo ("Convenzione n. 198") aperta alla firma degli Stati il 16 maggio 2005

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 2170/2014, 15 agosto 2014

Consiglio europeo, informazione 2010/C sul programma di Stoccolma- Un'Europa aperta e sicura a servizio e tutela dei cittadini, in GUUE C115/01, 4 maggio 2010

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, di attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, GU 290, 14 dicembre 2007

ILO, Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, aperta alla firma degli Stati il 24 giugno 1975

Parlamento europeo, risoluzione 2013/2827(RSP) sui flussi migratori nel Mediterraneo, 23 ottobre 2013

Parlamento europeo, risoluzione 2013/2109 (INL) recante raccomandazioni alla Commissione sul riesame del mandato d'arresto europeo, 13 gennaio 2014

Parlamento europeo, risoluzione 2013/2188(INI) sul programma di sorveglianza US-NSA, corpi di sorveglianza in vari Stati membri e il loro impatto sui diritti fondamentali dei cittadini europei e sulla cooperazione transatlantica nella Giustizia e negli Affari interni, 12 febbraio 2014

Trattato di Prüm, aperto alla firma degli Stati il 27 maggio 2005

Trattato di Lisbona, che modifica sia il Trattato sull'Unione europea (TUE) sia il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), aperto alla firma degli Stati il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009

Letteratura

AA.VV., “L.26-11-1985 N.719. Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo, il 17-1-1977”, in *Legislazione Penale*, 1986

Amalfitano C., “L’azione dell’Unione europea per la tutela delle vittime di reato”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2011, fasc. 3

Baldo P. (2007), *Il Terrorismo: le fattispecie di un reato in evoluzione nelle disposizioni italiane e internazionali*, Matelica, Halley editrice

Belfiore R., “La decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera”, in *Cassazione penale*, 2011, n. 11

Bertoni R., “Ordinamento italiano e collaborazione internazionale nella lotta alla criminalità” in *La giustizia penale*, 1981

Bettati M. (2013), *Le terrorisme: les voies de la coopération internationale*, Paris, O. Jacob

Biavati P., “La realizzazione dello spazio giudiziario europeo di giustizia, libertà e sicurezza: stato attuale e tendenze evolutive alla luce del Programma di Stoccolma”, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2013, fasc. 1

Cafaro S. (a cura di) (2013), *Le relazioni euro-mediterranee. Dai primi accordi all’Unione per il Mediterraneo*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane
Camera dei deputati, “Estradizione e reati politici: il problema della Convenzione europea per la repressione del terrorismo” in *Quaderni di documentazione del servizio studi: Camera dei deputati/Servizio Studi*, 1981, vol. II

Cassese E., Costanzo P., “La terza direttiva comunitaria in materia di riciclaggio e antiterrorismo”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, vol. 1

- Castellaneta M., “In vigore il nuovo Trattato di Lisbona si apre la strada alla Procura europea”, in *Guida al diritto*, 2009
- Ciampi S., (2009), *Principio di disponibilità e protezione dei dati personali nel “terzo pilastro” dell’Unione europea*, Trieste, Edizioni dell’Università di Trieste
- Civello Conigliaro S., “La nuova normativa europea a tutela delle vittime di reato. Una prima lettura della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012
- Comi V., “Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie”, su www.archiviopenale.it, 2013, n. 2
- Cottu E., “Il Consiglio europeo adotta i nuovi orientamenti strategici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2015-2020”, su www.penalecontemporaneo.it, 2014
- Daraio G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in Kalb L., Negri S. (2013), *Studi in materia di cooperazione giudiziaria penale*, Torino, Giappichelli
- De Schutter B., “La convention européenne pour la répression du terrorisme” in *Journal des tribunaux*, 1977
- Fisicaro E. (2008), *Antiriciclaggio e Terza Direttiva UE*, Milano, Giuffrè
- Friedrichs J. (2007), *Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation*, New York, Routledge
- Galli F., Weyembergh A. (2012), *EU Counter-Terrorism Offences. What impact on national legislation and case law?*, Bruxelles, Editions de Université de Bruxelles
- Girard C. (2012), *La lutte contre le terrorisme: l’hypothèse de la circulation des normes (journée d’études, 28 février 2008, à Rouen; organisée par le Groupe de recherche Sécurité et liberté à l’épreuve de la lutte contre le terrorisme, SELELCT du Centre de recherche pour l’étude des droits de*

l'homme et du droit international, CREDHO-DI de l'Université de Rouen), Bruxelles, Bruylant

Gradoni F., “Gli obblighi erga omnes, l’idioma dell’egemone e la ricerca del diritto. Ancora sull’intervento contro l’ISIS e oltre”, su www.sidisil.org/sidiblog, 2014

Guerini U. (2008), *Il diritto penale dell’Unione europea. La normativa, la dottrina, la giurisprudenza europea in materia penale e la cooperazione giudiziaria*, Torino, Giappichelli

Katouya K. C. (2013), *Réflexions sur les instruments de droit pénal international et européen de lutte contre le terrorisme*, Paris, Publibook

Lembo M. (2012), *Antiriciclaggio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli

Licini C. (2006), *Normativa antiriciclaggio e attività notarile*, Milano, Wolters Kluwer Italia

Longo F. (2002), *The European Union and the Challenge of Transnational Organised Crime*, Milano, Giuffrè

Manacorda S., “Le droit penal sous Lisbonne: vers un meilleur équilibre entre liberté, sécurité et justice?” in *RSC*, 2011

Marchetti M.R. (1986), *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, CEDAM

Mastroianni R., Savy D. (a cura di) (2013), *L’integrazione europea attraverso il diritto processuale penale*, Napoli, Editoriale Scientifica

Maugeri A. M., “La proposta di direttiva UE in materia di congelamento e confisca dei proventi del reato: prime riflessioni”, in *Dir. pen. cont.*, 2012, fasc. 2

Maugeri A. M., “La direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell’Unione europea tra garanzie ed efficienza: “un work in progress””, su www.penalecontemporaneo.it, 2014

Paci F. (a cura di), “La minaccia all’Occidente”, in *La Stampa*, 2 e 13 ottobre 2014

- Peccioli A. (2006), *Unione Europea e criminalità transnazionale: nuovi sviluppi*, Torino, Giappichelli
- Preite F. (2011), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Milano, UTET
- Rafaraci T., *Intercettazioni e acquisizione di tabulati telefonici*, in Kostoris R. E., Orlandi R. (a cura di) (2006), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, Giappichelli
- Rafaraci T. (a cura di) (2007), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, Giuffrè
- Savino M., “La disciplina italiana della lotta al finanziamento del terrorismo”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 5
- Spangher G. (2006), “L'azione di contrasto al terrorismo internazionale: le novità nella legge n°155/2005” in *Studium Iuris*, 2006, n. 1
- Spiezia F., “Il coordinamento giudiziario nell'Unione Europea: il rafforzamento dei poteri di Eurojust”, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, fasc. 3
- Vercher A. (1992), *Terrorism in Europe. An International comparative legal analysis*, Oxford, Clarendon
- Wechsler W. F., “Follow the Money”, in *Foreign Affairs*, 2001, vol. 80, n. 4
- Weyembergh A., Santamaria V., *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux dans la cadre du troisième pilier: la décision cadre du 13 Juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme et le principe de la légalité*, in Rideau J. (2009), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant
- Ziller J. (2007), *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino

Sitografia

www.ec.europa.eu

www.eur-lex.europa.eu

www.europol.europa.eu

www.garanteprivacy.it

Per il capitolo 3

Giurisprudenza

Corte di giustizia della Comunità europea (Quinta Sezione), sentenza del 27 novembre 2007, causa C-112/07, *Commissione c. Italia*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 marzo 2000, causa 22535/93, *Mahmut Kaya c. Turchia*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 27 giugno 2000, causa 22277/93, *İlhan c. Turchia*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 gennaio 2009, causa 46598/06, *Branko Tomašić and Others c. Croatia*

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 13 dicembre 2012, causa 39630/09, *El Masri c. Macedonia*

Corte interamericana dei diritti umani, sentenza del 22 febbraio 2002, causa 91/2002, *Myrna Mach Chang c. Guatemala*

Legislazione

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, 16 dicembre 1966, Serie Trattati, vol. CMXCIX

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 40/34, 29 novembre 1985

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 60/147, 16 dicembre 2005

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. 60/288, 8 settembre 2006

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/66/310, 18 agosto 2011

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/20/14, 4 giugno 2012

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/22/52, 1 marzo 2013

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/25/59, 10 marzo 2014

Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, Rapporto Annuale, Washington, 1985

Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ris. A/HRC/RES/9/11, 11 settembre 2008

Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Set Aggiornato di Principi per la Protezione e la Promozione dei Diritti Umani attraverso Azioni di Lotta contro l'Impunità "I Principi di Impunità delle Nazioni Unite", UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005

Consiglio, decisione quadro del 15 marzo 2001 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, GUCE L 82/1, 22 marzo 2001

Consiglio, Parlamento europeo, direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GUUE L 315/57, 14 novembre 2012

Consiglio d'Europa, Convenzione relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, aperta alla firma degli Stati a Strasburgo il 24 novembre 1983

Consiglio d'Europa, Linee-guida del Comitato dei Ministri sui Diritti dell'Uomo e la Lotta al Terrorismo, luglio 2002

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1267 (1999), 15 ottobre 1999

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1333 (2000), 19 dicembre 2000

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1390 (2002), 16 gennaio 2002

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1452 (2002), 20 dicembre 2002

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1455 (2003), 17 gennaio 2003

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1624 (2005), 14 settembre 2005

Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, ris. 1999/26, 28 luglio 1999

Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, ris. 2000/15, 6 giugno 2000

Decreto legislativo del 9 novembre 2007 n. 204 di attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, GU 261, 9 novembre 2007

Legge del 3 agosto 2004 n. 206, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, GU n. 187 dell'11 agosto 2004

Organizzazione degli Stati Americani, Convenzione americana sui diritti dell'uomo (Patto di San José di Costa Rica), aperta alla firma degli Stati a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978

Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, "I Protocollo aggiuntivo", 1977

Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, "II Protocollo aggiuntivo", 1977

Letteratura

Airoma D. et al. (2012), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea. Il diritto penale e la procedura penale negli strumenti legislativi dell'Unione Europea*, Padova, Exeo

Balsamo A., Kostoris R. (2008), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Torino, Giappichelli

Boschiero N. et al. (2013), *International Courts and the Development of International Law. Essays in honour of Tullio Treves*, The Hague, T.M.C. Asser Press

Bribosia E., Weyembergh A. (2002), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant

Centonze A. (2008), *Criminalità organizzata e reati transnazionali*, Milano, Giuffrè

Commissione d'Inchiesta nelle Azioni di Officiali Canadesi in Relazione a Maher Arar (2006), *Reports of events relating to Maher Arar*, Ottawa, Publishing and Depository Services

Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (2002), *Report on Terrorism and Human Rights*, Washington, IACHR Publishing

De Biolley S., Weyembergh A., "L'Espace Pénal Européen et les Droits des Victimes", in *Quelles Places Pour Les Victimes Dans La Justice Pénale? Revue de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, 2001, vol. 31

Di Passio R. (2009), *Equo indennizzo e pensionamento privilegiato e normale dei dipendenti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli

Di Stasio C. (2010), *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè

IACHR (2002), *Report on Terrorism and Human Rights*, Washington, UN Publishing

Lorusso S., “Le conseguenze del reato. Verso un protagonismo della vittima nel processo penale?”, in *Diritto Penale e Processo*, 2013, fasc. 8

Maggio P., “La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani”, in *Cass. Pen.*, 2013, 02, 808

Mastroianni R., “Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati”, su www.europeanrights.eu

Monzani M. (2011), *Percorsi di criminologia*, Padova, CEDAM

Accorsi A., Ferro D. (2013), *Gli attentati e le stragi che hanno sconvolto l'Italia*, Roma, Newton Compton Editori

Pisapia A., “Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?”, su www.questionegiustizia.it, 6 giugno 2013

Rosi E. (2007), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano: la Convenzione ONU di Palermo*, Milano, Ipsoa

Rosi E., “Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela penale e garanzie giurisprudenziali”, in *Diritto penale e processo*, 2008, vol. IV

Santori V. (2007), *Le misure del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo internazionale*, Fagnano Alto, Il Sirente

Sardella S., “L’indennizzo comunitario alle vittime di reati intenzionali violenti ed il perdurante inadempimento del governo italiano”, su www.studiolegaleirps.it, 2007

UNODC (2012), *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, Vienna, UN Office

Sitografia

www.cidh.oas.org

www.corriere.it

www.cortecostituzionale.it

www.garanteprivacy.it

www.gnosis.aisi.gov.it

www.ohchr.org

www.ombudsman.europa.eu

www.questionegiustizia.it

www.refworld.org

Per il capitolo 4

Giurisprudenza

Cass. pen. (Sesta Sezione), sentenza dell'1 luglio 2003, causa 36776

Cass. pen. (Quinta Sezione), sentenza del 2 aprile 2012 (dep. 2 aprile 2012), causa 12252

Tribunale di Milano (Nona Sezione Penale), sentenza del 19 aprile 2003, causa 5236/02

Legislazione

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/60/288, 20 settembre 2006

Codice penale

Consiglio, regolamento (CE) n. 467 del 6 marzo 2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, rafforza il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talebani dell'Afghanistan e abroga il regolamento (CE) n. 337/2000, GUCE L 67, 9 marzo 2001, entrato in vigore il 10 marzo 2001

Consiglio, regolamento (CE) n. 881/2002 del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda, GUCE L 139, 29 maggio 2002

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1267 (1999), 15 ottobre 1999

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. 1333 (2000), 19 dicembre 2000

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. (1390) 2002, 28 gennaio 2002

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ris. (1455) 2003, 22 aprile 2003

Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, aperta alla firma degli Stati a New York il 14 dicembre 1973

Convenzione internazionale contro la cattura di ostaggi, aperta alla firma degli Stati a New York il 18 dicembre 1979

Convenzione basata sull'art. K 3 del Trattato sull'Unione europea relativa all'istituzione di un Ufficio europeo di Polizia (Europol), aperta alla firma degli Stati a Bruxelles il 26 luglio 1995

Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, aperta alla firma degli Stati a New York il 15 dicembre 1997

Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, aperta alla firma degli Stati a New York il 9 dicembre 1999

Decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, relativo alle misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, GU n. 41 del 19 febbraio 2014

Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro le organizzazioni criminali di stampo mafioso, anche straniere, GU n. 138 del 5 maggio 1965

Legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, GU n. 212 del 9 agosto 1975 (suppl. ord.)

Legge 18 maggio 1978, n. 191, recante conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, recante norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi delitti, GU n. 137 del 19 maggio 1978

Legge 6 febbraio 1980, n. 15, recante conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, GU n. 37 del 7 febbraio 1980

Legge 12 luglio 1991, n. 203, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, relativo ai provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità, GU n. 162 del 12 luglio 1991

Legge 27 novembre 2001, n. 415, recante conversione in legge del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 353, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani, GU n. 277 del 28 novembre 2001

Legge 14 dicembre 2001, n. 431, recante conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, GU n. 290 del 14 dicembre 2001

Legge 15 dicembre 2001, n. 438, recante conversione in legge del decreto-legge 18 febbraio 2001, n. 374, che disciplina le disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale, GU n. 293 del 18 dicembre 2001

Legge 31 luglio 2005, n. 155, di conversione in legge del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti contro il terrorismo internazionale, GU n. 177 dell'1 agosto 2005

Parlamento europeo, proposta di risoluzione comune 2015/2573(RSP) sulle relazioni fra l'UE e la Lega degli Stati arabi e la cooperazione nella lotta al terrorismo, 11 marzo 2015

Letteratura

Colaiooco S., "Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n.7 del 2015", in *Archivio Penale*, 2015, vol.1

Filippi L., "Le disposizioni processuali", in *Diritto penale e processo*, 2005, fasc. 10

Fondazione ICSA (2014), *Rapporto annuale sul ruolo degli apparati giudiziari italiani nel contrasto al terrorismo jihadista*, Roma

Giovagnoli P., *Il trattamento di reati di terrorismo nel sistema giudico italiano*, in Panaino P. (a cura di) (2006), *Conflittualità politico sociale intorno al mediterraneo*, atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Sezione Emilia Romagna), Milano, Mimesis

Pellizzone I., "Le misure anti-terrorismo internazionale e la normativa dell'emergenza", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, fasc. 2

Rosi E., *Le modifiche al diritto penale sostanziale*, in Rosi E., Scopelliti S. (2006), *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione. Commento al decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005*, Milano, Giuffrè

Scopelliti S., *Disciplina dell'immigrazione e lotta al terrorismo*, in Rosi E., Scopelliti S., *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione. Commento al decreto legge 27 luglio 2005 n. 144 convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005*, Milano, Giuffrè

Valsecchi A., “La Cassazione sulla nozione di violenza terroristica, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)”, su www.penalecontemporaneo.it, 2012

Sitografia

www.cinquantamila.corriere.it

www.dt.tesoro.it

www.ilpost.it

www.lettera43.it

www.specchioeconomico.com